

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية

الفرع الاول-الحدث / الفرع الخامس-صيدا

تمارين في  
القانون الإداري الخاص

إعداد  
الدكتور محمود أحمد سيف الدين

٢٠٢١/٢٠٢٠

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

هذه المجموعة من التمارين ، في مقرر القانون الإداري الخاص ، موجهة بصورة خاصة إلى طلاب الحقوق (السنة الثالثة - الفصل الخامس) والعلوم السياسية والادارية (السنة الثانية -الفصل الثالث) في الجامعة اللبنانية (الفرع الأول - الحدث / الفرع الخامس صيدا) .

وهي تهدف إلى تمكين الطلاب من فهم المعلومات النظرية حول موضوعات المقرر (المرفق العام ، المؤسسة العامة ، الاستملاك ، المصادرة والأشغال العامة) وتدريبهم على كيفية استعمالها ونقلها من إطارها النظري إلى حيز التطبيق العملي . فالقواعد القانونية ليست قصائد ينثرها المشتري لينشدها الطلاب ، بل هي الأدوية المخصصة لعلاج المنازعات القانونية لضبط المجتمع ومنع الفوضى ، عبر إحقاق الحق وفرض الحد الأدنى من العدالة . ورجل القانون ، وهنا هو الطالب ، هو المكلف بوصف الدواء القانوني المناسب وتطبيقه على الخلافات التي تنشأ بين الأشخاص . لذلك يتعين عليه أن يُحسن اختيار القاعدة القانونية المناسبة لحل النزاع وان يُتقن منهجية تطبيقها ؛ سيما وأن إساءة استخدام القانون في حلّ المنازعات لا تقلّ خطورة عن إهماله واللجوء إلى القوة لحفظ الحقوق .

ومن المعلوم أن تقويم طلاب القانون يجري ، تقليدياً ، من خلال اختباره في معالجة موضوع قانوني (سؤال نظري) أو في حلّ مسائل عملية أو في التعليق على حكم أو قرار قضائي . غير أننا ارتأينا في هذه التمارين عرض نموذج لحل مسألة عملية ، ونماذج من تعليق على معلومة قانونية أو على خلاصة قرار إداري أو على خلاصة حكم أو قرار قضائي . وهذا النوع الأخير من الأسئلة ، أي التعليق على معلومة أو قرار أو حكم ، فهو ، وإن كان جديداً في الشكل ، فإن منهجية حلّه لا تختلف ، في المضمون ، عن سائر أنواع الاختبارات في مجال القانون والتي تقوم بصورة أساسية على آلية " القياس القانوني المنطقي " . والمقصود بالتعليق هنا مناقشة مدى صحة أو قانونية المعلومة أو القرار أو الحكم . تكون الإجابة وفق الآتي : طرح النقطة أو النقاط القانونية التي تثيرها المعلومة المطروحة أو خلاصة القرار الإداري أو القضائي ؛ عرض المبادئ والقواعد القانونية ذات الصلة وشرحها على ضوء الاجتهاد والفقهاء ؛ ربط أو مقارنة القواعد القانونية بما جاء في المعلومة المطروحة أو بما خلُص إليه القرار الإداري أو القضائي ؛ وأخيراً تحديد النتيجة التي يجب أن تتضمن الإجابة على الآتي : هل أنّ المعلومة المعروضة على الطالب صحيحة أو دقيقة؟ (بعض المعلومات قد تكون صحيحة ولكن غير كاملة وبالتالي غير دقيقة ، وقد تكون غير صحيحة) ؛ هل أنّ القرار الإداري متوافق مع حكم القانون أم متجاوز لحد السلطة؟ ؛ هل أنّ الحكم أو القرار القضائي (بخاصة قرار مجلس شورى الدولة) واقع في محله القانوني ، أي هل أحسن القاضي تطبيق القانون؟ (أو هل أحسن اختيار وتفسير القاعدة القانونية المناسبة للفصل في النزاع القضائي) .

نضع هذه النماذج من التمارين المحلولة بين أيدي طلابنا الاحباء ، على أمل الاستفادة منها ، وما التوفيق إلا بالله .

الدكتور محمود أحمد سيف الدين

برجا ١٧ شباط ٢٠٢١م / ٥ رجب ١٤٤٢هـ .

## التمرين الأول : مفهوم المرفق العام

علّق على المعلومة التالية :

"المرفق العام هو كل نشاط أو مشروع ذو نفع عام تُنشئه الدولة وتتولاه دائماً بصورة مباشرة ، أياً كان نوعه" .  
تتناول المعلومة المطروحة ماهية المرفق وطرق إدارته ، وللتعليق عليها ، أي لمناقشة مدى صحتها ، لا بد من الإجابة على السؤال التالي : (أو : إن المعلومة المطروحة تثير النقطة القانونية الآتية ؛ أو : إن التعليق على المعلومة المطروحة يستوجب البحث في ما يلي : في الجهة المختصة بإنشاء وإدارة المرفق العام ) .

هل تنفرد الدولة في إنشاء وإدارة المرفق العام ؟

● للإجابة على هذا السؤال ، يقتضي البحث في مفهوم المرفق العام الذي يعتبر من أكثر المفاهيم التي تباينت بشأنها آراء الفقهاء ، وذلك نظراً لاختلاف المعايير المعتمدة لتعريفه ، ولإحجام المشتري عن وضع تعريف جامع مانع له . كما أن الاجتهاد الإداري ، وعلى الرغم من تأكيده على أهمية المرفق كمعيار أساسي لتطبيق القانون العام ولاختصاص القضاء الإداري ، فإنه لم يتوصّل إلى تعريفه بوضوح ، بل يكتفي في إطار الدعاوى المقدمة أمامه ، وبالاستناد إلى بعض المعايير (كمعيار النفع العام ، أو رقابة الإدارة ، أو استخدام امتيازات القانون العام ، أو ممارسة الإدارة الوصاية على المشروع) ، بالقول بأن هذا المشروع أو ذلك يؤلف مرفقاً عاماً<sup>1</sup> وبالرغم من عدم اتفاق الفقهاء على تعريف المرفق العام ، فهناك شبه إجماع على الأركان أو العناصر الأساسية اللازمة لقيام المرفق العام ، وهي :

- وجود نشاط منظم أو مشروع تقوم به مجموعة من الأفراد ( الجهاز الإداري ) مستعينة بوسائل قانونية (القرارات الادارية والعقود سواء أكانت إدارية أم لا) ومادية ( الادوات والأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة للمشروع) .
- أن يكون الهدف من المشروع أو النشاط تحقيق النفع العام : وهذا العنصر أساسي لا استثناء له : فلا مرفق عام دون غاية النفع العام . والنفع العام هو الغاية الوحيدة ، أو على الأقل الغاية الأساسية لنشاط المرفق العام .
- خضوع المشروع ذو النفع العام لرقابة السلطة العامة : ويعتبر هذا الركن من أهم أركان المرفق العام ، لأنه هو الذي يميّزه عن المشروعات أو الأنشطة الخاصة . ويُقصد بخضوع المشروع لهيمنة السلطة العامة قيام هذه الأخيرة بإنشائه ، وتنظيمه والتدخل بسير عمله ، وإدارته ، إما مباشرة ، أو بصورة غير مباشرة ، على أن تبقى لها ، في الحالتين ، الكلمة الفصل بالنسبة لإنشائه وتنظيمه وإلغائه .

1 د. ألبرت سرحان، القاضي يوسف الجميل والقاضي زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٤-٢٤

- وتجدر الإشارة هنا الى ان بعض الفقه يضيف الى هذه العناصر عنصراً رابعاً يقضي بخضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص أو استثنائي ، أي نظام غير مألوف في القانون العادي ، وذلك من حيث تمتعه بامتيازات القانون العام<sup>2</sup> . ولكننا نتفق مع الرأي القائل بأن " فكرة خضوع المشروع لنظام قانوني خاص تعتبر نتيجة لقيام المرفق العام وليست ركناً من أركانه"<sup>3</sup> . علماً أنه يجوز اتباع اساليب القانون الخاص في إدارة بعض المرافق العامة ، لا سيما ذات الطابع الاستثماري (اي المرافق العامة التجارية أو الصناعية) . كذلك يأخذ الاجتهاد الإداري بمعيار تمتع المرفق ببعض امتيازات السلطة العامة للقول بوجود المرفق العام . فمحكمة حل الخلافات اللبنانية<sup>4</sup> اعتبرت أن للمرفق العام خصائص ثلاث ، استقر عليها الاجتهاد منذ قرار محكمة الخلافات الفرنسية<sup>5</sup> ، وهي : تحقيق المنفعة العامة ، والخضوع لرقابة الادارة العامة ، والتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة .

وبالاستناد إلى هذه الأركان الثلاثة ، يمكن تعريف المرفق العام بأنه " نشاط أو مشروع ذو نفع عام تُهيمن عليه السلطة العامة وتتولى إدارته مباشرة أو بصورة غير مباشرة . بمعنى آخر ، المرفق العام هو مشروع يستهدف تحقيق المنفعة العامة ، تنشئه وتنظمه السلطة العامة المختصة ، وتتولى إدارته بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، على أن تبقى لها الكلمة الفصل فيما يتعلق بإنشائه وتنظيمه وإلغائه .

هذا وقد عرفت محكمة حل الخلافات اللبنانية المرفق العام بأنه " ... مشروع أو مؤسسة تُدار تحت إشراف السلطة لتأمين حاجة عامة وفق مبادئ القانون العام جزئياً على الأقل"<sup>6</sup> .

وبناءً على تعريف المرفق العام ، تتضح الإجابة على السؤالين التاليين : من هي السلطة العامة المختصة بإنشاء المرفق العام؟ وهل تتولى السلطة العامة إدارة المرفق العام ، دائماً ، بصورة مباشرة؟

فما يتعلق بالسؤال الأول ، فإنه ينبغي التمييز هنا بين المرافق العامة التي تُنشئها الدولة كالمرافق العامة الوطنية أو القومية التي تنشأ بقانون او بنص له قوة القانون ( كالوزارات والمديريات العامة والمديريات والمصالح - المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي ١١١ / ١٩٥٩ ) والمؤسسات العامة ( وهي مرافق عامة تنشأ بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بموجب المادة ٣ من المرسوم ٤٥١٧ / ١٩٧٢ المتضمن النظام العام الحالي للمؤسسات العامة ) ، وبين المرافق العامة المحلية التي تمارس نشاطها ضمن نطاق جغرافي محدد ، كالنطاق البلدي او نطاق اتحاد بلديات ، والتي تنشأ في لبنان بناء على قانون البلديات : بقرار من المجلس البلدي<sup>7</sup> ( بالنسبة للمرفق العام البلدي ) ، او بقرار من مجلس اتحاد البلديات<sup>8</sup> ( بالنسبة للمرفق العام الاتحادي الذي يتجاوز اطاره حدود بلدية واحدة ) ، تصدّقه سلطة الوصاية .

Y.Gaudmet, Traité de Droit administratif, T1, LGDJ, 2001, n°1532. 2

3 د. محمد كامل ليلة، نظرية المؤسسات العامة، منشورات جامعة بيروت العربية، ١٩٩١، ص ٦٧.

4 قرار رقم ٤٠٨، تاريخ ٧/٤/٢٠٠٥، الكاتب العدل سمير رعد / صندوق تعاضد وتقاعد الكتاب العدل، م.ق.ل.، عدد ٢١، ٢٠٠٩، ص ٦٨٥-٦٨٩.

5.T.C. 9 décembre 1899, Assoc.Synd. du canal de Gignac, Rec, 731

6 قرار رقم ٤٠٨ تاريخ ٧/٤/٢٠٠٥، سبق ذكره، ص ٦٨٥-٦٨٨.

7 راجع المادة ٤٧ من قانون البلديات .

8 راجع المادة ١٢٦ من قانون البلديات .

ويترتب على ذلك أن المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام ، تنشئه السلطة العامة المختصة والتي قد تكون الدولة كشخص قانوني عام ، او البلدية او اتحادات البلديات كأشخاص عامة مستقلة عن الدولة . وهذا يعني ان الدولة ، كشخص قانوني عام مستقل عن الاشخاص العامة الاخرى كالبلديات ، لا تنفرد في إنشاء جميع المرافق العام

وبالنسبة للسؤال الثاني ، فإن الدولة لا تحتكر دائما إدارة المرفق العام ، أياً كان نوعه ، بل ان السلطة العامة المختصة ، سواء أكانت الدولة ام البلدية او اتحاد بلديات ، قد تتولى إدارة المرفق العام الذي تنشئه بصورة مباشرة ، بواسطة اجهزتها الإدارية واموالها ، او بصورة غير مباشرة كأن تعهد بإدارته إلى شخص آخر ، من أشخاص القانون العام أم الخاص ، أي ان تفوض إدارته بموجب قرار اداري او عقد إداري ( عقد امتياز المرفق العام ، BOT ..) او أن تشترك مع القطاع الخاص في إدارته ( عقد شركة الاقتصاد المختلط ، عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص... ) . فالسلطة العامة تتمتع بسلطة استثنائية في اختيار الطريقة التي تراها ملائمة لإدارة المرفق العام بحسب نوع المرفق وإمكانياتها الفنية والتقنية وعلى ضوء الظروف السياسية والاقتصادية .

وعليه ، فإن الدولة لا تحتكر إدارة المرفق العام ، أي لا تتولى دائماً إدارته مباشرة . علماً أن هناك بعض المرافق العامة الإدارية الأساسية ، التي تُوصف أيضاً بالسيادية ، غير القابلة للخصخصة<sup>9</sup> والتي لا يمكن إلا أن تتولى الدولة إدارتها دائماً بصورة مباشرة ، كمرافق العدالة والدفاع والأمن والخارجية والمالية...

● بالعودة إلى المعلومة ، موضوع التعليق ، نجد انها تضمنت ان الدولة هي التي تنشئ المرفق العامة وتتولى دائماً إدارته بصورة مباشرة .

● وبمقارنتها بالأحكام القانونية المذكورة أعلاه ، والمستخلصة من التشريع وما استقر عليه العلم والاجتهاد الاداري ، نستنتج بأن المعلومة المطروحة :

- صحيحة لجهة اعتبار ان المرفق العام هو مشروع ذو نفع عام .

- غير دقيقة لجهة القول بأن الدولة هي التي تنشئ جميع المرفق العام ، لان القانون منح أيضاً السلطات العامة المحلية (بلديات أو اتحادات بلديات) حق إنشاء المرافق العامة في نطاقها الجغرافي .

- وغير صحيحة لجهة اعتبار أن الدولة تتولى دائماً ادارة جميع المرافق العامة بصورة مباشرة .

9 أنظر: قرار المجلس الدستوري اللبناني الصادر بتاريخ ٢٢ حزيران ٢٠٠٠، طعناً بالقانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٣١ ايار ٢٠٠٠، منشور في: "صادر في المجلس الدستوري - ١٩٩٣-٢٠٠١"، المنشورات الحقوقية

## التمرين الثاني : حول الأداة القانونية لإنشاء المرفق العام .

علّق على المعلومة التالية : "يتم إنشاء جميع المرافق العامة ، في لبنان ، بقانون" .

للتعليق على هذه المعلومة ومناقشة مدى صحتها ، يقتضي التحقّق من مدى توافقها أو تعارضها مع الأحكام القانونية ، نصاً وفتحاً واجتهاداً ، التي ترعى مسألة كيفية إنشاء المرافق العامة في القانون اللبناني . ولمعرفة ذلك ، يجب الإجابة على ما يلي :

ما هي الاداة القانونية المعتمدة في لبنان لإنشاء المرافق العامة؟

• في الواقع ، عندما تُقدم السلطة على إنشاء مرفق عام فإن ذلك يتطلب نفقات عامة تستدعي تدخل السلطة التشريعية لإقرارها أو الموافقة عليها . ويترتب على ذلك ، ومن حيث المبدأ ، اعتبار هذه السلطة الأخيرة هي الجهة المختصة بإنشاء المرافق العامة و بموجب قانون .

وإذا كان الأمر كذلك ، فهذه القاعدة ليست مطلقة ، ولا تسري على كافة المرافق العامة ؛ إذ ينبغي التمييز بين كل من المرافق العامة الوطنية والمرافق العامة المحلية والمؤسسات العامة :

- بالنسبة للمرافق العامة الوطنية ، التي يشمل نشاطها إقليم الدولة بكامله ، والتي تتولى إدارتها أو تشرف عليها مباشرة الإدارة المركزية (أي الدولة) في العاصمة أو بواسطة ممثليها في المناطق ، كالوزارات والمديريات العامة والمديريات والمصالح... ، فهذه المرافق تُحدث وتُلغى بقانون ، وذلك وفقاً للمادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ / ١٩٥٩<sup>10</sup> . كذلك هو الحال بالنسبة لإنشاء المرافق العامة التي قد تُدار بصورة غير مباشرة ، وذلك عندما تعهد السلطة العامة بإدارتها إلى أشخاص آخرين (غالباً من أشخاص القانون الخاص) بموجب عقود امتياز المرفق العام أو عقد ال BOT<sup>11</sup> ، والتي تحتاج إلى قانون عملاً بأحكام المادتين ٨٨ و ٨٩ من الدستور اللبناني ، حيث تنصّ على عدم جواز عقد قرض عمومي ، ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزينة ، وعلى عدم جواز منح أيّ التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون . هناك أيضاً بعض المرافق العامة ، التي يجب ان تنشأ في الاصل بموجب قانون ، يمكن إنشاؤها بنص له ذات قوة القانون (كالمرسوم الاشتراعي والمرسوم الذي يصدر بناءً على المادة ٥٨ من الدستور) أو حتى بمراسيم ، ولكن بناء على قانون يُجيز للحكومة ذلك او يفوضها بذلك : مثال المرافق العامة التي تُدار بأسلوب الشركة الوطنية (كتلفزيون لبنان الذي تم تأسيسه ، بناء على المادة ٤١ من القانون رقم ٣٨٢ تاريخ ١١/١٩٩٤/٤ ، بموجب مراسيم متخذة في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاعلام والمالية) أو بأسلوب شركة الاقتصاد المختلط (كمصرف

10 يتضمن هذا المرسوم الاشتراعي " تنظيم الادارات العامة في لبنان .

11 م.د.، قرار رقم ٦٣٨، تاريخ ١٧/٧/٢٠٠١، الدولة/ شركة لبيانس، م.ق.إ.، عدد ١٦، ص٩٩٨؛ قرار رقم ٢٠، تاريخ ٦/١٠/٢٠٠٥، شركة لبيانس ش.م.ل./ الدولة، العدل ٢٠٠٦، ص١٦٧.

التسليف الزراعي والصناعي العقاري الذي أُجيز للحكومة تأسيسه بناء على القانون الصادر في ١٦ تموز (١٩٥٤)...

- وفيما يتعلق بالمرافق العامة المحلية (أو الإقليمية) ، التي تبشر نشاطها ضمن نطاق جغرافي محدد داخل إقليم الدولة (كالنطاق البلدي او نطاق اتحاد بلديات في لبنان) والتي تتولى إدارتها أو الإشراف عليها الهيئات الإدارية المحلية ( كالبلدية واتحاد البلديات) ، فهي تنشئ ، وفقاً لقانون البلديات اللبناني ، بقرار من المجلس البلدي ، بالنسبة للمرفق العام البلدي ، وبقرار من مجلس اتحاد البلديات ، بالنسبة للمرفق العام التي يتجاوز إطاره حدود بلدية واحدة .

- أما بالنسبة للمؤسسات العامة ، والتي تُجسّد اللامركزية الإدارية الفنية أو المصلحية أو المرفقية ، فهي مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي وقد كانت تنشأ وتلغى ، بموجب القوانين السابقة<sup>13</sup> ، بقانون . ولكن وفقاً للمادة الثالثة من المرسوم رقم ٤٥١٧/١٩٧٢ ، المتضمن النظام العام الحالي للمؤسسات العامة ، أصبحت المؤسسة العامة تنشأ وتدمج وتلغى بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء . علماً أن الفقه والاجتهاد مستقران على اعتبار أنه يمكن إنشاؤها بقانون أو بنص له قوة القانون ، طالما ان المشتري هو صاحب الاختصاص الاصيل بإنشاء المرافق العامة وأن القانون يعلو المرسوم . وتجدر الإشارة الى أنه تمّ إنشاء عدة مؤسسات عامة بقانون بعد صدور المرسوم رقم ٤٥١٧/١٩٧٢ .

خلاصة القول ، تنشأ المرافق العامة ، في الأصل ، بموجب قانون عادي (اي القانون الذي يصوّت عليه مجلس النواب ويصدره رئيس الجمهورية) ، أو نص له قوة القانون (كالمراسيم التشريعية التي تصدر بناء على تفويض من السلطة التشريعية ؛ و المراسيم التي تُتخذ في مجلس الوزراء بناء على المادة ٥٨ من الدستور اللبناني ، والتي تضع موضع التنفيذ مشاريع قوانين مُعجّلة محالة على المجلس النيابي ولم يبتّ فيها هذا الاخير في المهلة المنصوص عنها في المادة المذكورة) ، أو بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (كالمؤسسات العامة) ، أو بناء على قانون ما ، كقانون البلديات الذي خوّل السلطات الادارية المحلية كالمجلس البلدي او مجلس اتحاد البلديات بإنشاء المرافق العامة المحلية بقرارات إدارية تصدر عنها لهذه الغاية .

● وبالعودة إلى المعلومة ، موضوع التعليق ، فقد جاء فيها أن المرافق العامة في لبنان ، وأياً كان نوعها ، يتم إنشاؤها بقانون .

● وبمقارنة هذه المعلومة بالأحكام القانونية الواردة أعلاه ، نستنتج عدم صحتها ، لأنه ، وكما تبين لنا ، إن الاداة القانونية المعتمدة في إنشاء المرافق العامة في لبنان ، ليست واحدة ، بل تختلف بحسب نوع المرفق المنوي إنشائه : فإنشاء بعض المرافق العامة يحتاج لقانون أو لنص له قوة القانون (كالوزارات والمديريات العامة...شركة وطنية أو شركة اقتصاد مختلط موضوعها إدارة مرفق عام ، عقود امتياز المرفق العام...) . والمؤسسات العامة تنشأ بمرسوم يتخذ

12 راجع: د. ألبرت سرحان، القاضي يوسف الجميل والقاضي زياد أيوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، ص ١٠٧ وما بعدها؛ د. وليد جابر، طرق إدارة المرافق العامة، منشورات

الجلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٤ ما بعدها.

13 رقم ٦٤٧٤/١٩٦٧. راجع المادة الثانية من كل من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠/١٩٥٩ (قانون المصالح المستقلة) والقانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم .

في مجلس الوزراء (ويمكن إنشاء المؤسسة العامة بقانون أو بنص له قوة القانون) . اما المرافق العامة ذات الطابع البلدي فتنشأ بقرار من السلطة التنفيذية في البلدية (أي المجلس البلدي) او في اتحاد البلديات (أي مجلس الاتحاد)<sup>14</sup> .

---

14 حول المرجع الصالح لإنشاء المرافق العامة في فرنسا ولبنان، أنظر: د.يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الإداري- الجزء الأول: المرافق العامة وحقوق الإنسان، لا ناشر، لبنان، ١٩٩٨، ص٣٩٠-٤١٠.

### التمرين الثالث : مدى سلطة السلطة العامة في إنشاء المرفق العام .

علّق على المعلومة التالية : "تتمتع السلطة العامة بسلطة استثنائية في إنشاء وإلغاء جميع المرافق العامة" .  
تطرح هذه المعلومة مسألة مدى حرية السلطة العامة في إنشاء وإلغاء المرافق العامة . ولناقشتها وتبيان مدى صحتها  
ينبغي الإجابة على السؤال التالي :

هل تتمتع السلطة العامة بسلطة استثنائية في إنشاء وإلغاء جميع المرافق العامة؟

● المبدأ السائد في الفقه والاجتهاد الإداري ، هو أن السلطة العامة المختصة بإنشاء المرفق العام تملك حق تقدير ما إذا كان ثمة وجود حاجة عامة يجب تلبيتها بطريقة المرفق العام . ومن ثم يعود أيضاً لهذه السلطة العامة أن تقدّر ما إذا كانت ضرورة إشباع حاجة عامة تفرض الإبقاء على المرفق العام ، أو بالعكس تبرّر إغائه : إمّا لانقضاء الحاجة العامة وبالتالي انتفاء الغاية منه ، وإمّا لأن الحاجة العامة التي برّرت إنشائه لم تعد تستوجب الاستمرار بتلبيتها بأسلوب المرفق العام ، بل يمكن أن يؤمنها ، مثلاً ، القطاع الخاص .

وهذا يعني ان السلطة العامة تتمتع ، من حيث المبدأ ، بسلطة استثنائية واسعة في تقدير وجود حاجة عامة تقتضي إنشاء مرفق عام<sup>15</sup> ، وفي تحديد الوقت الملائم لإنشائه ونوعه وأسلوب إدارته بل وحتى تحديد وقت إغائه ، أخذاً بالاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإمكانياتها المالية والفنية والتقنية...

هذا ، ويعتبر الفقه ان السلطة تُقدّم على إنشاء مرفق عام عند توافر الشرطين التاليين :

١- وجود حاجة عامة يجب تلبيتها

٢ - عجز القطاع الخاص أو إحجامه عن ممارسة النشاط الذي يؤمن هذه الحاجة العامة .

إلا أنه ، وبغض النظر عن غياب او تقصير القطاع الخاص ، فالسلطة تستطيع أن تنشئ المرافق العامة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية ، وتنافس القطاع الخاص ، كما يمكنها أن تحتكر اي نشاط تمارسه بواسطة المرفق العام<sup>16</sup> . ونتيجة لذلك ، تُقدّم السلطة على إلغاء المرفق العام عند انقضاء الحاجة العامة ، أو عند قيام القطاع الخاص بتأمينها .

وفي الأصل ، تكون سلطة الإدارة استثنائية عند عدم وجود نص قانوني يقيّد سلطتها فيلزمها بإنشاء مرفق عام ، أو عند وجود نص يترك لها حرية تقدير ما إذا كانت الحاجة العامة ضرورية بحيث لا يمكن تلبيتها إلا بإنشاء مرفق عام . ويُطلق الفقه على المرافق العامة التي تتمتع السلطة العامة بسلطة استثنائية في إنشائها وإلغائها تسمية "المرافق العامة الاختيارية" .

فعلى سبيل المثال ، تنص المادة ٤٧ من قانون البلديات على أن " كل عمل ذي طابع عام أو منفعة عامة ، في النطاق البلدي ، هو من اختصاص المجلس البلدي" . وقد عددت المادة ٤٩ من نفس القانون بعض الاعمال أو

15 .د. يوسف سعدالله الخوري، المرجع السابق، ص٢٨٥.

16 .د. ألبرت سرحان، يوسف الجميل و زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص٢٦.

المشروعات ذات المنفعة العامة التي يعود للمجلس البلدي القيام بها ، مثال : تخطيط الطرق وإنشاء الساحات والحدائق العامة... وإنشاء الاسواق والمنتزهات والمتاحف والمستشفيات والمكتبات والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات... كما نصّت المادة ٥٠ من القانون المذكور على انه "يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقته أن ينشئ او يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ الاعمال والمشاريع الآتية" : المساكن الشعبية و الحمامات والمغاسل العمومية والمسابع والملاهي والأندية والملاعب والوسائل المحلية للنقل العام... ويُستفاد من المواد المذكورة أنّ المشترع لم يفرض صراحةً على المجلس البلدي إنشاء مرافق عامة للقيام بهذه المشروعات ، بل ترك له الحرية في إنشائها متى أصبحت الحاجة ملحةً ، أو الامتناع عن القيام بها في حال تبين أنها غير ضرورية . وذلك بخلاف ما جاء في قانون البلديات الفرنسي الذي ألزم البلديات صراحةً بإنشاء بعض المرافق العامة المحلية ، مثال مرفق دفن الموتى ومرفق صيانة الطرقات العامة ومرفق الإطفاء ومكافحة الحرائق<sup>17</sup>... علماً أنه ، برأينا ، كان حريّ بالمشترع اللبناني ، وعلى غرار زميله الفرنسي ، أن يلزم البلديات بشكل صريح بإنشاء بعض المرافق العامة وإدارتها ، إما مباشرة او بطريقة غير مباشرة ، لتأمين بعض الحاجات الاساسية ضمن النطاق البلدي .

بالمقابل ، تكون السلطة العامة مقيّدة في إنشاء المرافق العامة التي يفرض عليها القانون<sup>18</sup> إنشاءها . وهذا يعني أن السلطات العامة تكون ملزمة في إنشاء المرافق العامة التي يفرض الدستور ، او القانون الاتفاقي (أي المعاهدة الدولية عندما تصبح جزءاً من الانتظام القانوني الوطني) ، أو القانون العادي ، إنشاءها او الإبقاء عليها ، أي عدم إلغائها ، صراحةً أو ضمناً . وذلك إما لأن هذه المرافق تعتبر بطبيعتها من صميم وظيفة الدولة (مثل المرافق العامة التي تتولاها وزارات العدل والخارجية والدفاع والداخلية والمالية والتربية والتعليم...) وإما لأن القانون يوجب إنشائها . ويُطلق على المرافق العامة التي تُلزم السلطة العامة بإنشائها بمقتضى القانون تسمية "المرافق العامة الإجبارية" . فعلى سبيل المثال ، يُستشف من بعض أحكام الدستور اللبناني أنه يلزم السلطة العامة بإنشاء بعض المرافق العامة والإبقاء عليها : فالمادة ٢٠ منه تفيد بوجوب إنشاء مرفق عام القضاء (او العدالة) والمواد ٧ الى ١٥ تفرض ضمناً إنشاء المرافق العامة التي تؤمّن الحقوق والحريات المنصوص عليها في المواد المذكورة ، كمرفق الأمن ومرفق التربية... كذلك من غير المتصور أن تُقدم الدولة على إلغاء مرفق عام الدفاع الوطني او الامن الداخلي أو القضاء أو الخارجية أو المالية ، باعتبار ان مثل هذه المرافق تعتبر علة وجود الدولة ومن وظائفها الاساسية التي لا يمكن إلا ان تتولاها مباشرة وتمارسها بذاتها .

خلاصة القول ، إذا كان من حقّ السلطة العامة تقدير ما إذا كان ثمة وجود حاجة او خدمة عامة يستوجب تحقيقها إنشاء مرفق عام ، ومن حقّها بالتالي الامتناع عن إنشاء مرافق عامة غير ضرورية أو غير مفروضة قانوناً ؛ فإنها ، على العكس من ذلك ، ملزمة بإنشاء المرافق العامة التي يفرض القانون إنشاءها والإبقاء عليها . فالمبدأ هو تمتع الإدارة بسلطة استنسابية مطلقة فقط بالنسبة لإنشاء وإلغاء المرافق العامة الاختيارية ؛ والاستثناء هو أن سلطتها تكون دائماً مقيّدة فيما يتعلق بإنشاء وإلغاء المرافق العامة الإجبارية .

17 د. يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

18 ويُقصد هنا بالقانون بمعناه الواسع Droit الذي يشمل جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها: الدستور، المعاهدات الدولية، القانون العادي..

- وبالعودة إلى المعلومة المطروحة ، فقد جاء فيها ان السلطة العامة تتمتع بسلطة استثنائية في إنشاء وإلغاء جميع المرافق العامة .
- وبمقارنتها بالمعلومات المفصلة أعلاه ، يتضح عدم دقتها ، لأنه ينبغي التمييز بين إنشاء وإلغاء المرافق العامة الاختيارية والتي تكون سلطة الادارة فيها استثنائية ، وبين إنشاء وإلغاء المرافق العامة الإجبارية التي تكون سلطة الادارة فيها مقيدة .

## التمرين الرابع: حول شروط وآلية إنتداب المراقب المالي لدى المؤسسات العامة .

علّق على خلاصة القرار الإداري التالي :

" انتداب أحد المراقبين الماليين في المديرية العامة للمالية في وزارة المالية ، المنتمين إلى الفئة الثانية ، مراقباً مالياً لدى ثلاث مؤسسات عامة ، خاضعة لأحكام المرسوم ٤٥١٧/٧٢ ، بمرسوم مُتخذ في مجلس الوزراء" .

يتعلق هذا القرار بمسألة انتداب المراقب المالي في المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم ٤٥١٧/١٩٧٢ (المتضمن النظام العام الحالي للمؤسسات العامة) ، وي طرح الإشكاليات القانونية التالية :

- ما هي الأداة القانونية لانتداب المراقب المالي في المؤسسة العامة؟
- ما هي الشروط الواجب توافرها في الموظف كي يُنتدب مراقباً مالياً لدى المؤسسة العامة؟
- هل يجوز انتداب مراقباً مالياً لدى ثلاث مؤسسات عامة؟

أولاً: بالنسبة للأداة القانونية لانتداب المراقب المالي

- تنص المادة ٢٧ ، البند الأول ، من المرسوم ٤٥١٧/٧٢ على أن "يُنْتدب وزير المالية لكل مؤسسة عامة مراقباً مالياً من المراقبين الماليين في الوزارة (المديرية العامة للمالية)..."
- ويستفاد من هذا النص أن الجهة المختصة بانتداب المراقب المالي لدى المؤسسات العامة هي وزير المالية وليس مجلس الوزراء .
- ويتبين من القرار الحالي أن انتداب المراقب المالي تمّ بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء ، في حين كان يجب أن يتمّ بقرار من وزير المالية .
- لذلك فإن القرار المذكور مخالف للقانون لهذه الجهة ، أي متجاوز لحد السلطة لعدم صدوره عن السلطة المختصة .

ثانياً: لجهة شروط انتداب الموظف لتولي مهام الرقابة المالية على المؤسسة العامة

- وفقاً للبند الأول من المادة ٢٧ من المرسوم ٤٥١٧/٧٢ يُشترط في الموظف المنوي انتدابه مراقباً مالياً لدى المؤسسة العامة أن يكون من المراقبين الماليين في المديرية العامة للمالية لدى وزارة المالية ، الذين ينتمون إلى الفئة الثالثة على الأقل ، "شرط أن يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة مدة لا تقل عن خمس سنوات" .
- ويستفاد من ذلك أن المراقب المالي يجب أن يكون مستوف الشروط التالية مجتمعةً : أن يكون من المراقبين الماليين في المديرية العامة للمالية لدى وزارة المالية ، وأن يكون منتمياً إلى الفئة الثالثة على الأقل . وإذا كان منتمياً إلى الفئة الثالثة فيُشترط أيضاً ان يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة مدة لا تقل عن خمس سنوات .

• وبالعودة إلى القرار موضوع التعليق ، نجد أن الشخص الذي تمَّ انتدابه مراقباً مالياً لدى المؤسسة العامة هو من المراقبين الماليين في المديرية العامة للمالية في وزارة المالية ، المنتمين إلى الفئة الثانية . وهذا يعني أنه مستوفٍ الشروط الواجبة قانوناً .

• لذلك يعتبر القرار صحيح لتوافقه مع القانون من ناحية شروط الانتداب .

ثالثاً : فيما يتعلق بإمكانية انتداب المراقب المالي لدى ثلاث مؤسسات عامة

• تنص المادة ٢٧ ، البند ٦ ، من المرسوم ٤٥١٧ / ٧٢ على ان "لا يجوز ان يُنتدب المراقب المالي لدى أكثر من مؤسستين عامتين" .

ويستفاد من النص المذكور ، انه يمكن انتداب مراقباً مالياً لدى مؤسسة عامة واحدة أو لدى مؤسستين عامتين على الاكثر .

• وبالرجوع الى القرار موضوع التعليق ، يتبين أنه تضمّن انتداب المراقب المالي لدى ثلاث مؤسسات عامة .

• وعليه ، يكون هذا القرار مخالفاً للقانون لتعارضه صراحة مع قاعدة عدم جواز انتداب المراقب المالي لدى اكثر من مؤسستين عامتين .

### خلاصة التعليق

إن القرار ، موضوع التعليق ، مخالفٌ للقانون لجهة الأداة القانونية لانتداب المراقب المالي لدى المؤسسات العامة ، ولجهة انتدابه لدى اكثر من مؤسستين عامتين . ولكنه جاء صحيحاً ومتوافقاً مع حكم القانون لجهة الشروط الواجب توافرها في المنتدب مراقباً مالياً .

### التمرين الخامس : حول شروط وألية تعيين المدير العام في المؤسسة العامة :

علق على خلاصة القرار الإداري التالي :

" تعيين أحد موظفي وزارة العدل ، المنتمين إلى الفئة الثالثة ، مديراً عاماً في مؤسسة عامة خاضعة لأحكام المرسوم ٤٥١٧/٧٢ ، بقرار من سلطة الوصاية ، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية "

يتناول هذا القرار مسألة تعيين المدير العام في مؤسسة عامة خاضعة لأحكام المرسوم ٤٥١٧/٧٢ ويشير الإشكاليتين التاليتين :

- لجهة السلطة المختصة في تعيين مدير عام المؤسسة العامة . (أو : ما هي الاداة القانونية لتعيين رئيس السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة؟) .
- لجهة الشروط المتعلقة بالشخص المنوي تعيينه مديراً عاماً . (أو : ما هي شروط تعيين أحد موظفي الادارة العامة مديراً عاماً في مؤسسة عامة؟) .

#### أولاً : في السلطة ذات الصلاحية لتعيين مدير عام مؤسسة عامة

• تنص المادة ١٣-١ من المرسوم ٤٥١٧/٧٢ على أن "يرئس السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة مدير عام أو مدير تعاونه أجهزة إدارية وفنية ومالية" . ووفقاً للبند ٢ من المادة المذكورة "يُعين المدير العام أو المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، بناء على استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية . و يمكن أن يُعين بالتعاقد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد على أن تحدد رواتبه وتعويضاته بالعقد وأن يُعطى العقد الصيغة التنفيذية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ."

ويستفاد من هذا النص أن تعيين المدير العام في المؤسسة العامة ، سواء تم بقرار أو بالتعاقد ، يحتاج لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . وأنه يقتصر دور سلطة الوصاية على إبداء الاقتراح بالتعيين ؛ لا إصدار قرار التعيين . كما ان مجلس الخدمة المدنية يبدي رأيه فقط في التعيين ولا يتمتع بحق الموافقة المسبقة عليه .

• وبالعودة إلى القرار ، موضوع التعليق ، يظهر ان تعيين المدير العام تم بقرار من سلطة الوصاية وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية .

• لذلك ، فإن قرار التعيين متجاوز لحد السلطة ، لصدوره عن سلطة إدارية غير مختصة . علاوة على ذلك ، لم يشترط القانون موافقة مجلس الخدمة المدنية على التعيين بل نصّ فقط على وجوب استطلاع رأيه (علماً أنه لو صدر القرار دون استطلاع رأي هذا المجلس ، فسيكون أيضاً معرضاً للإبطال لتجاوز حد السلطة) .

### ثانياً: في شروط تعيين المدير العام من بين موظفي الإدارات العامة

- وفقاً للبند ٣- (و) و (ز) من المادة ١٣ من المرسوم ٤٥١٧/٧٢ يُشترط في مدير عام أو مدير المؤسسة العامة "أن يكون حائزاً إجازة جامعية معترفاً بها . أما إذا كان من الموظفين في الإدارات العامة فيجب أن يكون من موظفي الفئة الثانية على الأقل ، أو ما يماثل ذلك في المؤسسات العامة والبلديات 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 ."
- ويستفاد من هذا النص أنه في حال قرّرت السلطة تعيين المدير العام في المؤسسة العامة من بين الموظفين العموميين ، فيجب ان يكون على الاقل في الفئة الثانية ؛ لا الفئة الثالثة .
- وبالرجوع إلى مضمون القرار موضوع التعليق ، نجد أن الشخص الذي تمّ تعيينه مديراً عاماً هو من موظفي وزارة العدل ( وهي إحدى الادارات العامة المركزية) المنتمين إلى الفئة الثالثة ، في حين كان يجب أن يكون من موظفي الفئة الثانية على الأقل .
- ينبني على ما تقدم اعتبار أن الموظف المُعين لا يستوف الشروط الموضوعية للتعيين في وظيفة مدير عام ، فيعتبر بالتالي قرار التعيين مخالفاً للقانون و مستوجباً للإبطال .

### خلاصة التعليق

إن القرار موضوع التعليق مخالف للقانون من حيث صدوره عن سلطة إدارية غير مختصة ، ولجهة عدم توافر الشروط الموضوعية في الموظف الذي تم تعيينه مديراً عاماً .

التمرين السادس : حول القضاء المختص في النظر بالمنازعات بين المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والعاملين لديها أو مستخدميها .

علّق على خلاصة القرار القضائي التالي :

"قرّر مجلس شورى الدولة عدم صلاحيته للنظر في المراجعة ، المقدمة أمامه من أحد المدراء في مؤسسة عامة ذات طابع استثماري (صناعي أو تجاري) بوجه المؤسسة المذكورة ، والتي طلب فيها إبطال قرار صرفه من الخدمة" .

• يتبين من وقائع القرار موضوع التعليق أنّ أحد المدراء في مؤسسة عامة استثمارية تقدم بمراجعة امام مجلس شورى الدولة ، يطلب فيها ابطال القرار الصادر عن هذه المؤسسة والقاضي بصرفه من الخدمة ، وأنّ مجلس شورى الدولة قضى برّد المراجعة شكلاً لعدم الصلاحية .

• والسؤال الذي يُطرح هنا ، هل أصاب مجلس شورى الدولة في قراره برّد المراجعة شكلاً لعدم الصلاحية؟ ولإجابة على هذا السؤال ، لا بد من معرفة نطاق صلاحية القضاء الإداري في المنازعات التي تحصل بين المؤسسة العامة الاستثمارية والعاملين أو المستخدمين لديها .

• إن اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني مستقر على اعتباره أنه "إذا كان من صلاحية مجلس شورى الدولة البتّ بجميع النزاعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري وأفراد جهاز العمل لديها ، فإن النزاعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري وأفراد جهاز العمل لديها ، ولو كان نظامهم ماثلاً لنظام موظفي الدولة وأياً كانت طريقة تعيينهم والوظائف التي يشغلونها تدخل في اختصاص القضاء العدلي وتخضع لنظام القانون الخاص ، ولا يستثنى من هذا الاختصاص سوى الشخص المكلف بإدارة مجموع دوائر المؤسسة ورئيس المحاسبة فيها إذا كانت له صفة المحاسب العام بالنظر لطبيعة هاتين الوظيفتين"<sup>19</sup> .

وقد أوضح مجلس شورى الدولة ، في عدة قرارات له ، هذه القاعدة القانونية معتبراً أنه يجب التفريق بين الموظف الذي يدير كل المؤسسة أي المسؤول الأول عن إدارتها (أو المستخدم الذي يتولى الإدارة العليا للمؤسسة<sup>20</sup>) وعند الاقتضاء رئيس المحاسبة فيها إذا كان له صفة المحاسب العام Comptable public للذين يخضعان لنطاق القانون الإداري وبالتالي لصلاحية المحاكم الإدارية<sup>21</sup> ، وبين سائر المستخدمين ، ولو كان نظامهم

19 م.ش.د.، قرار رقم ٥٠٢، تاريخ ٦/٦/٢٠٠٦، إلياس جبور/ مؤسسة مياه بيروت والدولة، م.ق.إ.، عدد ٢٢، ٢٠١١، ص٩٧٤. تجدر الإشارة هنا إلى ان مجلس شورى الدولة اللبناني استقر على

هذا الاجتهاد منذ العام ١٩٧٨ (قرار رقم ١٢١ تاريخ ٢٩/٣/١٩٧٨، غير منشور) متبنيًا اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي. في هذه المسألة: CE, 8/3/1957, Jalenques de Labeau, D.1957,387,

concl.Mosset, note.De Laubadère. د. ألبرت سرحان، القاضي يوسف الجميل والقاضي زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص ١٩٥ و ١٩٨.

20 م.ش.د.، قرار رقم ٤٣٣، تاريخ ١٩/٤/٢٠٠٧، جورج صافي/الدولة ومصلحة مياه كسروان الفتوح، م.ق.إ.، عدد ٢٣، ٢٠١٢، ص٩٨٦-٩٨٧.

21 م.ش.د.، قرار رقم ١١، تاريخ ١١/١٠/٢٠٠٦، وداد الخوري انطوان/ الدولة، م.ق.إ.، عدد ٢٣، ٢٠١٢، ص٢٢؛ قرار رقم ٢٠١٤/٢٠١٥-٣٧٨، إبراهيم عباس عبيدي ورفاقه/المصلحة الوطنية لنهر

الليطاني؛ وقرار رقم ٢٠١٧/٢٠١٨-٥٢٢، تاريخ ٥/٣/٢٠١٨، ن.ف./ المؤسسة العامة التي تدير مستشفى رفيق الحريري الجامعي، منشوران على: www.legiliban.ul.edu.lb

بمثالاً لنظام الموظفين العموميين وأيا كانت الوظائف الإدارية التي يشغلونها في المؤسسة ، الذين يخضعون لنطاق القانون الخاص ولصلاحية القضاء العدلي ، لاسيما مجلس العمل التحكيمي<sup>22</sup> . كما قرر مجلس الشورى بأنه ، القضاء الصالح للنظر أيضاً بالمنازعات التي تنشأ بين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة ، بمن فيهم ممثلي الإدارة ، وبين المؤسسة العامة التجارية أو الصناعية<sup>23</sup> .

وعليه ، لا يكون القضاء الإداري مختصاً للنظر إلا بالمنازعات التي تنشأ بين رئيس السلطة التنفيذية ( المدير العام او المدير) ، أو بين رئيس وأعضاء السلطة التقريرية (اي مجلس الادارة) او عند الاقتضاء بين رئيس المحاسبة إذا كانت له صفة المحاسب العام ، وبين المؤسسة العامة الاستثمارية . أما سائر المستخدمين فتخضع منازعاتهم ذات الطابع الشخصي أو الفردي لنطاق القانون الخاص ولصلاحية القضاء العدلي ، حتى ولو كان نظامهم شبيهاً بنظام الموظفين العموميين ، وإن كانوا من شاغلي الوظائف الإدارية العليا طالما كانوا مسؤولين لرئيس السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة .

• وبالعودة إلى قرار مجلس شوري الدولة ، موضوع هذا التعليق ، يتبين لنا أن المستدعي هو أحد المدراء في المؤسسة العامة المستدعى بوجهها ، وليس مديرها العام أو المسؤول الاعلى الذي يرئس جميع دوائرها ، وأن النزاع القائم بينهما يتعلق بقرار صرفه من الخدمة ، ما يعني أن ذلك النزاع ذو طابع شخصي . فلا يعتبر ، بالتالي ، هذا المدير ، من الأشخاص المستثنين من صلاحية القضاء العدلي ، وذلك بالرغم من كونه يشغل وظيفة إدارية رئيسية وعليا في المؤسسة العامة . وبما أنه من غير المستثنين ، المذكورين اعلاه ، فكان يتوجب عليه التقدم بمراجعته أمام القضاء العدلي المختص وليس أمام القضاء الإداري .

• ولما كان مجلس شوري الدولة قد ردّ المراجعة شكلاً لعدم صلاحيته للنظر في موضوعها المتعلق بنزاع ذي طابع شخصي بين أحد المدراء ، وهو مستخدم لا يدخل ضمن الاستثناء الذي يعطي الصلاحية للقضاء الإداري ، وبين مؤسسة عامة تجارية او صناعية ، فنخلص للقول بأن مجلس الشورى قد أحسن تطبيق القانون ، ومن ثم يعتبر قراره صائباً لتوافقه مع القاعدة القانونية التي كرسها اجتهاده الثابت بشأن هذه المسألة .

#### ملاحظة

لنفرص أن المستدعي كان يشغل وظيفة محتسب في المؤسسة العامة الاستثمارية المستدعى بوجهها ، وأن مجلس شوري الدولة قرّر رد المراجعة لعدم الصلاحية ، فإننا سنتخذ ذات الموقف ، أي سنعتبر أن قرار مجلس الشورى صحيح ومتوافق مع القانون ، لأننا نتفق مع الرأي القائل<sup>24</sup> بأن النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان ، في المادة ٣٢ منه ، لم ينص على اعتبار المحتسب ، الذي يتولى إدارة أموال المؤسسة العامة ، محاسباً عاماً ، علاوة على ذلك فإنه يُعين بقرار من رئيس مجلس الإدارة بعد موافقة سلطة الوصاية ومجلس الخدمة المدنية ؛ وليس بمرسوم .

22 م.ش.د.، قرار رقم ٣٧٢، تاريخ ٨/٧/١٩٩٣، يوسف نقولا جرمانوس/مصلحة كهرباء لبنان، م.ق.إ.، عدد ٧، ١٩٩٤، ص ٣٩٤.

23 م.ش.د.، قرار رقم ٩٦٥٣/٢٠٠٠، تاريخ ٧/١/٢٠٠٣، عبدو مهنا / مصلحة مياه بيروت وجبل لبنان، منشور على: [www.legiliban.ul](http://www.legiliban.ul)؛ قرار رقم ٤٣٣، تاريخ ١٩/٤/٢٠٠٧، سبق ذكره، ص ٩٨٧.

24 د.ألبرت سرحان، القاضي يوسف الجميل والقاضي زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص ١٩٦.

التمرين السابع : حول صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في الطعن بقرار لجنة الاستملاك لاستثنائية .

علّق على خلاصة القرار القضائي الآتي :

"قرّر مجلس شورى الدولة إعلان صلاحيته للنظر في المراجعة المقدمة من الإدارة المستملكة ، والتي طلبت فيها إبطال قرار لجنة الاستملاك الاستثنائية في جبل لبنان الجنوبي ، المتضمّن فسخ قرار لجنة الاستملاك الابتدائية ورفع التعويض المحكوم به بدايةً لصالح صاحب العقار المُستملك من مبلغ أربعين مليون إلى مئة مليون ليرة لبنانية" .

• يتبين من خلاصة القرار ، موضوع التعليق ، أن لجنة الاستملاك الابتدائية قضت بإلزام الإدارة المستملكة بأن تدفع إلى صاحب العقار المُستملك (أو المستملك ضده) مبلغ ٤٠ مليون ل. ل. كتعويض عن استملاك عقاره . ومن ثمّ تمّ استئناف قرار اللجنة المذكورة أمام لجنة الاستملاك الاستثنائية ، فقضتُ بفسخ قرار اللجنة الابتدائية وبرفع قيمة التعويض المحكوم به من ٤٠ مليون إلى ١٠٠ مليون ل. ل. بعد ذلك ، تقدمت الإدارة المستملكة بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة طلبت فيها إبطال قرار لجنة الاستملاك الاستثنائية ، فقرّر إعلان صلاحيته وبالتالي قبول المراجعة شكلاً .

• وللتعليق على هذا القرار لا بد من تبيان مدى توافقه مع حكم القانون ، أي معرفة ما إذا كان مجلس شورى الدولة مختصاً للنظر في المراجعة المقدمة طعناً بقرار لجنة الاستملاك الاستثنائية .

• تنص المادة ٢٠ من قانون الاستملاك رقم ٥٨ تاريخ ٢٩ أيار ١٩٩١ ، المعدلة بموجب المادة السادسة من القانون الصادر بتاريخ ٨/١٢/٢٠٠٦ في فقرتها الثانية على ما أنه "... يحق للمالكين وأصحاب الحقوق الطعن أمام مجلس شورى الدولة بقرارات لجان الاستملاك الاستثنائية إذا قضت بتخفيض التعويض المحكوم به بدايةً أكثر من ٢٥٪ ولإدارة المستملكة إذا قضت لجان الاستملاك الاستثنائية بزيادة قيمة التعويض أكثر من ٥٠٪..." . ويستفاد من النص المذكور أن المشتري منح مجلس شورى الدولة صلاحية النظر في الطعن بقرارات لجان الاستملاك الاستثنائية ، واشترط لقبول الطعن :

- أن يكون قرار لجنة الاستملاك الاستثنائية قد قضى بتخفيض قيمة التعويض ، المحكوم به من قبل لجنة الاستملاك الابتدائية ، أكثر من ٢٥٪ ، بالنسبة للمالكين وأصحاب الحقوق .

- أن يكون قرار اللجنة الاستثنائية قضى بزيادة قيمة التعويض المحكوم به بدايةً أكثر من ٥٠٪ ، بالنسبة لإدارة المستملكة .

• وحيث يتبين من خلاصة قرار مجلس شورى الدولة أن القرار المطعون فيه ، الصادر عن لجنة الاستملاك الاستثنائية في جبل لبنان الجنوبي ، تضمّن فسخ قرار لجنة الاستملاك الابتدائية ورفع قيمة التعويض من ٤٠ مليون إلى ١٠٠ مليون ل. ل. وهذا يعني أن التعويض المقرر بموجب قرار لجنة الاستملاك الاستثنائية قد زاد عن قيمة التعويض المحكوم به بدايةً أكثر من ٥٠٪ (أي تقرر زيادة ٦٠ مليون ل. ل. ) .

يتّضح من ذلك أن شروط الطعن بقرارات لجان الاستملاك الاستثنائية (المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من قانون الاستملاك ، المذكورة أعلاه) قد توافرت . وعليه ، يكون مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر بالطعن المقدم أمامه من قبل الإدارة المستملكة .

• ولما كان مجلس شورى الدولة قد اعتبر نفسه صالحاً للنظر في المراجعة ، بعد تحقّقه من أن زيادة قيمة التعويض عن الاستملاك المقررة استثناءً تفوق نسبتها ٥٠ ٪ من المبلغ المحكوم به بدايةً ، فيكون قراره صحيحاً وواقعاً في محله القانوني .

## التمرين الثامن : حول كيفية إعلان المنفعة العامة وأثاره .

علّق على المعلومة الآتية :

"تُقرّر المنفعة العامة ، في الاستملاك العادي والاستملاك التخطيطي ، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على طلب أشخاص القانون العام فقط . ويؤدي هذا المرسوم بحد ذاته إلى نزع الملكية الخاصة من مالكيها" .

تتناول هذه المعلومة مسألة كيفية تقرير المنفعة العامة ، في حالتَي الاستملاك العادي والاستملاك التخطيطي ، وأثار إعلان المنفعة العامة ؛ وتطرح بالتالي النقاط القانونية الآتية :

- كيف تُقرّر المنفعة العامة؟
- ما هي آثار إعلان المنفعة العامة؟

أولاً: في آلية تقرير المنفعة العامة في كل من الاستملاك العادي والاستملاك التخطيطي

١ - بالنسبة للاستملاك العادي :

• تنص المادة الثانية من قانون الاستملاك رقم ٥٨ تاريخ ٢٩ أيار ١٩٩١ ، " تُقرّر المنفعة العامة بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص المبني على طلب الإدارة المعنية أو البلدية أو الهيئة الاختيارية في القرية التي لا بلدية فيها أو المؤسسة العامة أو صاحب الامتياز ويمكن للإدارة العامة والبلديات استملاك عقارات لمصلحة أشخاص عينهم القانون" .

ويستفاد من هذا النص أن المنفعة العامة ، في الاستملاك العادي ، تُعلن بمرسوم عادي ، بناء على اقتراح الوزير المختص المبني على طلب أشخاص القانون العام (الإدارات العامة التابعة للشخصية المعنوية للدولة ، البلديات والمؤسسات العامة) أو بعض اشخاص القانون الخاص الذين يحدددهم القانون (صاحب امتياز المرفق العام ، الشريك الخاص في عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ...)

ففي الاستملاك العادي ، الذي يتم من أجل تحقيق المشاريع المعتبرة من المنافع العامة ، كإنشاء أو استملاك أبنية للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات ، مدّ خطوط كهربائية...تقرر المنفعة العامة بمرسوم عادي بناء على اقتراح الوزير المختص المبني على طلب أحد اشخاص القانون العام او الخاص ممن يحدددهم القانون صراحةً .

• وبالعودة الى المعلومة المطروحة ، فقد جاء فيها ان المنفعة العامة تُقرر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء و فقط بناء على طلب أشخاص القانون العام .

• وعليه ، تكون المعلومة المطروحة مخالفة لما نصّت عليه المادة ٢ من قانون الاستملاك .

## ٢ - بالنسبة للاستملاك التخطيطي (الاستملاك الناتج عن تخطيط) :

- وفقاً للمادة ٣٤ من قانون الاستملاك " يتم إنشاء الطرق والساحات العامة وتقومها وتوسيعها بموجب تخطيط يُصدّق بمرسوم يقوم مقام مرسوم إعلان المنفعة العامة " .
- ويستفاد من المادة المذكورة أنه في الاستملاك التخطيطي ، أي التخطيط الذي يتطلب تنفيذه استملاك عقارات أو أجزاء منها من أجل إلى "إنشاء الطرق والساحات العامة وتقومها وتوسيعها" ، لا حاجة لإصدار مرسوم إعلان المنفعة العامة كما هو الحال بالنسبة للاستملاك العادي ، لأن مرسوم تصديق التخطيط يقوم مقامه .
- وبالعودة إلى المعلومة ، موضوع التعليق ، فقد جاء فيها أن المنفعة العامة في الاستملاك التخطيطي ، تقرر أيضاً بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كمرسوم إعلان المنفعة العامة بالنسبة للاستملاك العادي .
- لذلك فإن ما جاء في المعلومة المطروحة مخالف للقانون ، لا سيما لنص المادة ٣٤ من قانون الاستملاك .

## ثانياً : في آثار مرسوم إعلان المنفعة العامة ومرسوم التخطيط على الملكية الخاصة

### ١ - آثار مرسوم إعلان المنفعة العامة

- لا يعتبر الاستملاك تاماً أو منجزاً ومؤدياً ، بالتالي ، إلى نزع الملكية الخاصة ، إلا بعد إتمام مراحلها والتي تبدأ بمرسوم إعلان المنفعة العامة (المواد ٢ إلى ٧ من قانون الاستملاك) ، تليها مرحلة تحديد التعويض من قبل لجان الاستملاك (المواد ٨ إلى ٢٨) ، وتنتهي بمرحلة إيداع التعويض ووضع اليد ونقل الملكية ( المواد ٢٩ إلى ٣١) .

وهذا يعني أن صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة لا يؤدي بذاته إلى نقل الملكية الخاصة ، وإنما يقتصر مفعوله على امكانية نقل هذه الملكية بعد إنجاز المراحل أو اتباع الاصول المحددة في قانون الاستملاك . فالمالك يبقى إذاً مالِكاً وواضحاً يده على عقاره وتمتعاً بحقوقه العينية ، لاسيما حق التصرف به كما يريد ، ومن ثم يمكنه بيعه من الغير الذي يبقى ملزماً بنتائج الاستملاك في حال قررت الإدارة تنفيذ هذا الاستملاك . علماً أنه يتم تدوين إشارة مرسوم إعلان المنفعة العامة على صحائف العقارات العينية (المادة ٧ من قانون الاستملاك) .

- وحيث جاء في المعلومة المطروحة أن مرسوم إعلان المنفعة العامة يؤدي بحد ذاته إلى نزع الملكية الخاصة عن مالِكها .

- وينبغي على ما تقدم اعتبار تلك المعلومة غير صحيحة لتعارضها مع حكم القانون الذي نصّ صراحةً على ان نزع الملكية الخاصة ، أي نقل ملكية العقارات المستملكة إلى اسم الادارة ، لا يتم الا بعد إيداع التعويض ووضع اليد (المادة ٣١ من قانون الاستملاك) وليس بمجرد صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة .

### ٢ - آثار مرسوم التخطيط

- كما هو الحال بالنسبة لآثار مرسوم إعلان المنفعة العامة ، فإن مرسوم تصديق التخطيط ، الذي تدوّن أيضاً إشارته على صحائف العقارات المصابة به (المادة ٣٤ ، فقرة ٢) ، لا يؤدي بذاته إلى نزع الملكية الخاصة عن

صاحبها ، بل لا بد من تحديد وإيداع التعويض و صدور الأمر بوضع اليد . وبالتالي يبقى المالك متمتعاً بحرية التصرف بملكه وبحقه ببيع العقار المرتفق بتخطيط حتى صدور قرار وضع اليد عن الإدارة المستملكة . ورغم ذلك ، فقد رتب المشترع بعض الآثار على مرسوم التخطيط ، حيث جاء في المادة ٣٨ من قانون الاستملاك على أن "تكون العقارات المبنية الداخلة ضمن رسم تخطيط الطرق والمساحات العامة مقضياً عليها بالقصر بحكم التخطيط فلا يجوز القيام بأشغال لإضافة بناء عليها ، وللإدارة أن 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..."

- وبما أن المعلومة المطروحة تفيد بأن مرسوم تصديق التخطيط يؤدي بذاته إلى نزع الملكية الخاصة .
- فإننا سنتنتح ، بالاستناد إلى الأحكام القانونية المذكورة أعلاه ، بأن تلك المعلومة غير صحيحة .

### خلاصة التعليق

- تعتبر المعلومة موضوع التعليق ، وبعد مناقشتها على ضوء الأحكام القانونية ذات الصلة :
- غير صحيحة لجهة كيفية تقرير المنفعة العامة في الاستملاك العادي والاستملاك الناتج عن تخطيط . لأن المنفعة العامة تُقرر في النوع الأول بمرسوم عادي بناء على اقتراح الوزير المختص ، وفي النوع الثاني يقوم مرسوم تصديق التخطيط مقام مرسوم إعلان المنفعة العامة ، فلا حاجة إذا لهذا المرسوم الأخير .
  - غير دقيقة لجهة الأشخاص الذين يحق لهم طلب الاستملاك ، لأن القانون لم يحصر حق الاستفادة من الاستملاك بأشخاص القانون العام ، بل منح هذا الحق لبعض أشخاص القانون الخاص .
  - غير صحيحة لجهة آثار إعلان المنفعة العامة ، لأن صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة أو مرسوم تصديق التخطيط ، لا يؤدي بذاته إلى نزع الملكية الخاصة ، فلا تُنقل هذه الملكية الا بعد إنجاز جميع مراحل الاستملاك ووفقاً للأصول المحددة قانوناً .

### التمرين التاسع : حول المصادرة : شروطها ، موضوعها ومفاعيلها .

علّق على المعلومة التالية :

" يحقّ للسلطة العامة اللجوء إلى تدبير المصادرة في جميع الظروف ، العادية والاستثنائية ، وذلك بموجب مرسوم يؤدي تنفيذه ، دوماً ، إلى تملك الأموال المصادرة سواء أكانت منقولة أم غير منقولة " .

إن التعليق على هذه المعلومة يستوجب البحث في النقاط القانونية التالية :

- متى يحق للسلطة العامة اللجوء إلى تدبير المصادرة؟
- كيف يصدر قرار المصادرة؟
- ماذا يمكن أن تتناول المصادرة؟ (أو : ما الذي يجوز مصادرته؟) وهل تقتصر المصادرة على الاموال دون الاشخاص؟)
- ما هو مفعول المصادرة؟

أولاً : لجهة الحالات التي يمكن للسلطة العامة أن تلجأ فيها إلى تدبير المصادرة

- وفقاً للمادتين الأولى والثامنة من قانون المصادرة رقم ٥٥٠/٢٠٠٣ لا يجوز للسلطة العامة اللجوء إلى المصادرة إلا في حالات محددة حصراً ، وهي : "حالة الحرب المعلنة ، أو عند إعلان منطقة عسكرية ، أو حالة الطوارئ" . وهذا يعني أنه لا يجوز للسلطة استعمال حقها في المصادرة في جميع الظروف ، بل فقط في الحالات المحددة حصراً في القانون ، والتي تشكل صوراً للظروف الاستثنائية .
- وقد جاء في المعلومة المطروحة أنه يمكن للسلطة العامة اللجوء إلى المصادرة في جميع الظروف العادية والاستثنائية .
- لذلك تكون تلك المعلومة غير صحيحة لتعارضها مع نص القانون .

ثانياً : لجهة آلية اتخاذ قرار المصادرة

- ينبغي التفريق هنا بين المصادرة لمصلحة الجيش (المصادرة العسكرية) والمصادرة لمصالح أخرى (المصادرة المدنية) .
- فالمصادرة لمصلحة الجيش ، تتم ، بموجب المادة الثانية من قانون المصادرة ، بقرار معلّل من وزير الدفاع الوطني بناء على اقتراح قائد الجيش .
- أما المصادرة لمصالح أخرى ، فتتم ، بحسب المادة الثامنة من قانون المصادرة ، بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزراء المختصين .

- وقد جاء في المعلومة المطروحة أن المصادرة تتم بمرسوم ، وذلك دون تمييز بين المصادرة لمصلحة الجيش والمصادرة لمصالح أخرى .
- وعليه ، تكون تلك المعلومة غير صحيحة لمخالفتها نص القانون .

#### ثالثاً: لجهة ما يجوز للسلطة العامة مصادرته

- وفقاً للمادة الأولى من قانون المصادرة ، "يمكن لوزير الدفاع الوطني...مصادرة أو تملك الأموال المنقولة التي تُستهلك كلياً بالاستعمال ، أو الأموال التي لا تستهلك كلياً بالاستعمال أو العقارات" ، هذا بالنسبة للمصادرة لمصلحة الجيش . ويتضح من هذا النص ان المصادرة تشمل هنا الاموال المنقولة وغير المنقولة .
- أما بالنسبة لسائر أنواع المصادرة ، فقد عدّدت المادة الثامنة من نفس القانون الاشياء والاشخاص التي يجوز للسلطة العامة مصادرتها ، مثال : المحروقات واليد العاملة اللازمة لإنتاجها وتعبئتها ونقلها واستعمالها وجميع وسائل النقل اللازمة لتأمين نقلها ، المستشفيات والمستوصفات والمراكز الطبية والأدوية والآلات الطبية والأطباء والجهاز الطبي المساعد ، مؤسسات ومصالح المياه والاتصالات وعمالها ومستخدموها... ويُستفاد من ذلك أن المصادرة تشمل ، هنا ، الأموال المنقولة وغير المنقولة وأيضاً الأشخاص (اليد العاملة ، المستخدمون الاطباء...) وسنداً للمادتين الأولى والثامنة من قانون المصادرة ، يتبين بأن المصادرة يمكن أن تتناول الاموال المنقولة ، الاموال غير المنقولة والأشخاص .

- ويُستشف من المعلومة المطروحة أن المصادرة لا تشمل سوى الأموال المنقولة وغير المنقولة .
- ينبني على ما تقدم اعتبار المعلومة المطروحة غير دقيقة لعدم ذكرها جواز أن تشمل المصادرة الاشخاص أيضاً ، وليس فقط الأموال .

#### رابعاً: لجهة مفاعيل المصادرة

- بحسب المادتين الأولى والثامنة من قانون المصادرة ، يمكن استخلاص ما يلي :
- عندما تتناول المصادرة مالاً منقولاً قابلاً للاستهلاك كلياً بالاستعمال (كالمحروقات والمواد الغذائية والمنتجات الزراعية...) فإنها تؤدي حكماً إلى تملك المصادر .
- وعندما تتناول المصادرة مالاً منقولاً غير قابل للاستهلاك كلياً بالاستعمال (كوسائل النقل والمعدات والآلات...) ، أو مالاً غير منقول ، أي عقاراً ، فإنها تؤدي إلى استعمال تلك الأموال واستثمارها . بناء عليه ، لا تؤدي المصادرة إلى تملك الاموال غير المنقولة والعقارات ، والتي تبقى مملوكة من أصحابها ، ولكنها تحرم هؤلاء من حق الامتناع بها طيلة مدة المصادرة .
- أما إذا تناولت المصادرة الأشخاص ، لاسيما اليد العاملة ، فإنها تشكل قيوداً على الحريات العامة (بخاصة حرية العمل والحق في الإضراب) .
- وحيث جاء في المعلومة المطروحة أن تنفيذ المصادرة يؤدي دوماً إلى تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة .
- لذلك تعتبر تلك المعلومة غير صحيحة لعدم توافيقها مع القانون .

**التمرين العاشر:** حول القضاء المختصّ للنظر بالنزاع المتعلّق بالتعويض عن ضرر ناشئ عن أشغال عامة قامت بها مؤسسة عامة صناعية وتجارية، وبمنازعاتها مع العاملين لديها والمنفعين من خدماتها .  
حلّ مسألة عملية :

■ تقدّمت "شركة النور" ذات الصفة والمصلحة، بواسطة وكيلها القانوني وضمن المهلة القانونية، بمراجعة أمام مجلس شوري الدولة بوجه كلّ من الدولة اللبنانية ومصلحة مياه لبنان الشمالي، تطلب فيها الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بموجودات مستودعها للأدوات الكهربائية، والتي تسبّب بها انفجار القسطل العائد للمصلحة المُستدعى بوجهها وتسربّ المياه إلى داخل المستودع. وقد أدلت بأنّ تلك الأضرار معزّوة إلى أشغال عامة كانت تقوم بها مصلحة المياه، وبأنها من غير المشتركين في مياه هذه الأخيرة .

طلبت مصلحة المياه ردّ المراجعة لعدم صلاحية مجلس شوري الدولة للنظر فيها لأنها تتولى مرفقاً عاماً ذي طابع استثماري . ومن جهتها طلبت الدولة إخراجها من المراجعة باعتبارها غير معنية بالنزاع القائم بين الجهة المستدعية ومصلحة المياه المستدعى بوجهها .

■ وبتاريخ لاحق، اتخذت مصلحة مياه لبنان الشمالي قراراً بإجراء تعديلات في الملاك الفني للمصلحة المذكورة، نتج عنه إلغاء بعض الوظائف . فتقدّم عدد من المستخدمين، الذين خسروا وظائفهم، بمراجعة مشتركة أمام مجلس شوري الدولة، يطلبون فيها إبطال القرار المذكور لعدم أحقية الإدارة باتخاذها باعتباره يمسّ بحقوقهم المكتسبة .

بالمقابل طلبت المصلحة المستدعى بوجهها ردّ المراجعة لعدم صلاحية مجلس شوري الدولة للنظر في المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري وبين مستخدميها، واستطراداً إعلان أحقيّتها في اتخاذ القرار المطعون فيه والذي صدر بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، وتحديدًا بهدف تطوير تنظيم المرفق العام الذي تديره .

**أولاً - ماذا، برأيك، سيقدر مجلس شوري الدولة في كلّ من المراجعتين؟**  
أو: استخراج/ي النقاط القانونية التي تثيرها هذه المسألة وضع الحلول المناسبة لها، في صيغة حكم، على ضوء مبادئ القانون الإداري، وأحكام المرسوم رقم ٩٦٢٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٩٦ (المتضمّن إنشاء مصلحة مياه لبنان الشمالي) الآتية :

" **المادة الأولى:** تنشأ مؤسسة عامة تدعى "مصلحة مياه لبنان الشمالي" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وتعرف فيما يلي "بالمصلحة" .

**المادة الثانية:** مركز المصلحة مدينة طرابلس ويشمل نطاقها محافظة لبنان الشمالي وفقاً للخريطة المرفقة بهذا المرسوم، ولها أن تنشئ فروعاً ومكاتب لها في المناطق الداخلة في حدود نطاق عملها .

المادة الرابعة: تتولى المصلحة في حدود نطاقها الجغرافي ووفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء تخطيط ودرس وإدارة واستثمار مياه الشفة والري والمياه المتبدلة وتنفيذ المشاريع المتعلقة بها وأعمال التشغيل والصيانة اللازمة لها .  
المادة الخامسة: ترتبط المصلحة بوزارة الموارد المائية والكهربائية التي تمارس الوصاية الإدارية عليها .

المادة السادسة: تتكوّن واردات المصلحة من :

- المساهمة المخصصة لها في موازنة الدولة .
  - الواردات والبدلات الناتجة عن إدارة واستثمار مشاريعها .
  - التبرعات والهبات والوصايا .
  - ما يُخصص لها من اعتمادات وأموال بموجب نصوص خاصة .
- المادة السابعة: تخضع المصلحة للنظام العام للمؤسسات العامة ، ويُراعى في وضع أنظمتها الأعراف والقواعد التجارية المعتمدة في تحقيق المهام المناطة بها .

ثانياً - هل يعتبر مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر في المراجعة :

- في حال حصول نزاع قضائي أمامه فيما بين مصلحة مياه لبنان الشمالي وأحد المشتركين في مياهها ، وكان النزاع متعلقاً بتوجب بدلات الاشتراك؟
- في حال حصول نزاع قضائي ، فيما بين مصلحة مياه لبنان الشمالي وأحد الموردين أو ملتزمي تقديم المواد لها ، حول تنفيذ العقد المبرم بينهما والذي يتضمن بنداً خارقاً؟

### الحل :

أولاً - بعد الاطلاع على وقائع ومعطيات المسألة المطروحة ، يتبين أنها تتضمن مراجعتين مستقلتين ، وتشير كل منهما النقاط القانونية الآتية :

١ - بالنسبة للمراجعة الأولى :

- في صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في المراجعة المقدمة من "شركة النور" بوجه مصلحة مياه لبنان الشمالي .
- في طلب الدولة إخراجها من المحاكمة لعدم صحة الخصومة .

٢ - بالنسبة للمراجعة الثانية :

- في صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في المراجعة المقدمة من بعض مستخدمي مصلحة مياه لبنان الشمالي والمصلحة المذكورة .
- في مدى أحقية مصلحة مياه لبنان الشمالي بإجراء تعديلات في الملاك الفني فيها . (أو : هل يحق لمستخدمي مصلحة مياه لبنان الشمالي الإدلاء بحقوق مكتسبة في الإبقاء على وظائفهم وبالتالي الاعتراض على قرار المصلحة المذكورة؟) .

## ١ - بالنسبة للمراجعة الأولى : في صلاحية مجلس شوري الدولة

• بما أن الجهة المستدعية تطلب في مراجعتها الحكم لها بالتعويض عن الأضرار التي أصابت موجودات مستودعها للأدوات الالكترونية من جراء تسرب المياه من القسطل العام التابع لمصلحة مياه لبنان الشمالي .

وبما أن المصلحة المستدعي بوجهها طلبت رد المراجعة لعدم الصلاحية ، على اعتبار ان المنازعات الناشئة عن نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي تخرج عن صلاحية مجلس شوري الدولة .

• وبما أنه يقتضي بادئ ذي بدء البت بمسألة صلاحية القضاء الإداري للنظر في هذه المراجعة ، ولو لم يدل بها طرفي النزاع ، لأن الصلاحية تتعلق بالانتظام العام ويتوجب إثارتها عفواً .

• وبما أن البت بمسألة الصلاحية يرتبط بصفة مصلحة مياه لبنان الشمالي لجهة ما إذا كانت تعتبر مؤسسة عامة ذات طابع إداري أو مؤسسة عامة ذات طابع تجاري او صناعي ، أي استثماري .

☆ وبما أنه عند عدم وجود نص صريح يحدد طبيعة المرفق العام الذي تتولاه المؤسسة العام ، فإن الاجتهاد الاداري ، الفرنسي واللبناني ، ينطلق من فرضية أن المرفق العام له الطابع الإداري ومن ثم يبحث في مدى توافر معايير المرفق العام الصناعي او التجاري ، والتي تتلخص بما يلي : ١ - معيار طبيعة نشاط المرفق العام أو موضوعه ، فإذا كانت أعمال ونشاطات المرفق شبيهة بتلك التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص في مشاريعهم الخاصة (كالبيع والشراء والمقايسة وإنتاج السلع والخدمات...) فهذا مؤشر على أنه ذو طابع استثماري ؛ ٢ - معيار مصادر تمويل المرفق العام ، حيث يعتبر المرفق صناعياً أو تجارياً إذا كان مصدر موارده المالية ، بالكامل أو على الأقل بشكل رئيسي ، من الرسوم والبدلات التي يستوفونها من المنتفعين او المستفيدين لقاء الخدمات التي يقدمها لهم . المرفق العام الاستثماري مستثنى من مبدأ مجانية المرفق العام لأن طابعه الاستثماري يستلزم وجود توازن مالي بين إيراداته ونفقاته التشغيلية ؛ ٣ - معيار طرق تنظيم وتشغيل المرفق العام ، ومن مقتضاه أنه إذا كان المرفق العام منظماً ومداراً وفق القواعد والأعراف المعتمدة في القطاع الخاص ، لا سيما فيما خصّ اللجوء إلى قواعد العرف التجاري واعتماد نظام المحاسبة التجارية ، فإن ذلك يدلّ على طابعه الاستثماري<sup>25</sup> . علماً أن الاجتهاد قد يلجأ إلى هذه المعايير مجتمعة أو إلى بعضها ، وذلك بحسب كل قضية على حدة .

وبما أن اجتهاد مجلس شوري الدولة اللبناني مستقر على اعتبار أنه " لكي تعتبر المؤسسة العامة تجارية أو صناعية ، يجب أن تكون الأعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات الخاصة ، وأن

25 د. يوسف سعدالله الخوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، الجزء الاول، مرجع سابق، ص ٤٩١ وما بعدها؛ د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٣١ وما بعدها.

تتقاضى بدلاً عن الخدمات التي تؤديها ، وأن يُراعى العرف التجاري في إدارتها ولا يُستبعد تحقيق الأرباح من وارداتها<sup>26</sup> .

وبما أن المرسوم رقم ٩٦٢٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٩٦ المتعلق بإنشاء مصلحة مياه لبنان الشمالي ، وإن لم يحدد طبيعة المصلحة المذكورة ، إلا أنه نصّ في المادة الرابعة منه على أنها تتولى تخطيط ودرس وإدارة وإستثمار مياه الشفة والري والمياه المتذلة وتنفيذ المشاريع المتعلقة بها وأعمال التشغيل والصيانة اللازمة لها . كما جاء في المادتين السادسة والسابعة من نفس المرسوم أنّ إيرادات المصلحة تتكون ، علاوة على مساهمة الدولة والتبرعات والهبات... ، من الواردات والتبرعات الناتجة عن إدارة وإستثمار مشاريعها ، وأنه يُراعى في وضع أنظمتها الأعراف والقواعد التجارية في تحقق المهام المناطة بها .

وبما أن مصلحة مياه لبنان الشمالي تكون وفقاً للأحكام القانونية المذكورة أعلاه (المواد ٤ ، ٦ و ٧) ذات صفة استثمارية . إذ إن نشاطها يشابه نشاط أي مؤسسة تجارية خاصة ، لاسيما لجهة قيامها بإستثمار المياه وفقاً للعرف التجاري ولجهة تقاضيها بدلاً عن الخدمات التي تؤديها .

☆ وبما أن اجتهاد مجلس شوري الدولة مستقر على اعتبار أنه إذا كان القضاء العدلي هو المختص ، مبدئياً ، للنظر في المنازعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية والمنتفعين من خدماتها ، أو بينها وبين العاملين لديها ( باستثناء المسؤول الأول عن إدارتها وعند الاقتضاء المحاسب العام) ؛ فإن القضاء الإداري هو الصالح للنظر في المنازعات التي تنشأ فيما بين المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية وغير العاملين لديها وغير المنتفعين من خدماتها ، أي الغير أو الاشخاص الثالثين ، إذا كانت تلك المنازعات مبنية على مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة عن أشغالها العامة أو منشأتها العامة . وقد أكد مجلس شوري الدولة ، في أكثر من قرار له<sup>27</sup> ، على أنه إذا كان موضوع النزاع يتعلق بمسؤولية المؤسسة العامة الاستثمارية تجاه الغير ، أي بطلب التعويض عن الأضرار المنسوبة إلى أشغالها أو منشأتها العامة (كتلك الناجمة عن أعمال الصيانة والإنشاء والترميم...) فإنه يدخل في اختصاص القضاء الإداري عملاً بالمادة ٦١ من نظام مجلس شوري الدولة . وعليه ، فالأضرار اللاحقة بالغير ، خارج الإطار التعاقدية الخاص ، التي تنسب إلى وجود المنشأ العام أو عمله تعتبر بمثابة أضرار ناشئة عن أشغال عامة وتدخل بالتالي ضمن اختصاص القضاء الإداري وإن كان المرفق العام صناعياً أو تجارياً<sup>28</sup> .

26 أنظر على سبيل المثال: م.ش.د. (مجلس القضاة)، قرار رقم ١٢١، تاريخ ٢٩/٣/١٩٧٨، عازار/ مصلحة مياه المتن، غير منشور؛ م.ش.د.، قرار رقم ٢٥٢، تاريخ ٣٠/١٠/١٩٨٥، نصار/ مصلحة مياه بيروت، م.ق.إ.، عدد ٤، ١٩٨٦، ص ٢٤٦؛ رقم ٢٨٩، تاريخ ١٢/٤/٢٠٠٠، بلوط / المؤسسة العامة للإسكان، م.ق.إ.، عدد ١٥، ٢٠٠٣، ص ٥٦١.  
27 م.ش.د.، قرار ٤٨، تاريخ ٤/٣/١٩٧١، م.ق.إ.، ١٩٧١، ص ١٢٣؛ رقم ٢٣٢، تاريخ ٢٩/٦/١٩٧٩، غير منشور، مذكور في " إجتهااد القضاء الاداري في لبنان"، ١٩٨١، ص ٣٨؛ رقم ٣١٥، تاريخ ٢٨/٢/١٩٩٥، م.ق.إ.، ١٩٩٦، ص ٣٤٨؛ رقم ٤٩٦، تاريخ ٥/٤/١٩٩٥، م.ق.إ.، ١٩٩٦، ص ٤٥٠؛ رقم ١٧٢، تاريخ ٨/١٢/٢٠٠٣، شركة عيسى إلكتروهاوس ش.م.م. / مصلحة مياه بيروت...  
28 م.ش.د.، قرار رقم ١٦٤، تاريخ ٧/١٢/١٩٩٣، رزق الله / مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية - مصلحة سكك حديد الدولة، م.ق.إ.، عدد ٨، ١٩٩٥، ص ١٦٦.

- وبما أنه يتبين من وقائع ومعطيات المسألة المطروحة أن الجهة المستدعية ليست من المنتفعين من خدمات المصلحة المستدعى بوجهها ، بل من الغير . كما انه من الثابت أن النزاع القائم بينهما لا يدور حول الانتفاع من الخدمات ، وإنما يتعلق بتعويض عن ضرر ناجم عن أشغال عامة قامت بها مصلحة مياه لبنان الشمالي أدت إلى انفجار القسطل وتسرب المياه إلى مستودع الشركة المستدعية .
- وبما انه يتضح اذاً بأن النزاع ، موضوع المراجعة الحاضرة ، يتعلق بمسؤولية المؤسسة العامة ذات الطابع الاستثماري تجاه الغير ، وهي مسؤولية مبنية على الاضرار الناشئة عن أشغالها العامة ، فيكون بالتالي هذا النزاع من صلاحية القضاء الإداري ، أي مجلس شورى الدولة .
- وبما انه يقتضي ، على ضوء ما تقدم ، اعتبار مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر في المراجعة الحاضرة ، وردّ إلقاء مصلحة مياه لبنان الشمالي لهذه الجهة .

### في طلب الدولة إخراجها من المحاكمة ( أو : في صحة الخصومة )

- بما أن الجهة المستدعية تقدمت بمراجعتها بوجه كل مصلحة مياه لبنان الشمالي والدولة اللبنانية .
- وبما أن الدولة طلبت إخراجها من المحاكمة لأنها غير معنية بالنزاع القائم بين المستدعية " شركة النور" و مصلحة مياه لبنان الشمالي .
- وبما أنه يجب معرفة ما إذا كانت الدولة محقّة بطلب إخراجها من المحاكمة ( أو : بما أنه يقتضي البحث في صحة الخصومة مع الدولة اللبنانية ) .
- وبما أنه وفقاً للمادة الأولى من المرسوم رقم ٩٦٢٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٩٦ تتمتع مصلحة مياه لبنان الشمالي بال شخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي .
- وبما أنه يترتب على منح المصلحة المذكورة الشخصية المعنوية اعتبارها من أشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة والبلديات ، ويحق لها بالتالي حق التقاضي والمصالحة والدفاع عن حقوقها امام القضاء كمدعية أو مدعى عليها .
- وبما أنه يقتضي توجيه المراجعة ضدّ الشخص المعنوي ذي الصفة للخصومة الراهنة والتي تدور حول التعويض عن ضرر ناجم عن أشغال عامة ، وهو الشخص المسؤول عن الشغل العام أو من يعود إليه المنشأ العام ، أو المسؤول عن صيانة المنشأ في حال نسبة الضرر إلى عمله . فإذا كان للدولة صلة بالأشغال العامة أو كان يعود لها المنشأ العام او كانت مسؤولة عن صيانتها ، فإنه يجوز توجيه المراجعة ضدّها .
- وبما أنه يتبين من وقائع المسألة المطروحة أن لا علاقة للدولة بالنزاع الدائر حول التعويض عن الضرر المنسوب إلى تسرب مياه القسطل العام العائد لمصلحة مياه لبنان الشمالي ؛ فليست هي قام بالأشغال العامة وليست المسؤولة عن صيانة قسطل المياه العائد لمصلحة مياه لبنان الشمالي والذي تسبب بالأضرار المطالب بالتعويض عنها .

وبما انه ، وبناء على ما سبق ، تُعتبر مصلحة مياه لبنان الشمالي هي المسؤولة بالتعويض الضرر الذي أصاب موجودات الجهة المستدعية ، ويقتضي بالتالي توجيه المراجعة ضدها ، دون الدولة ، باعتبارها مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة .

- وبما أنه تبعاً لما تقدم يكون طلب الدولة واقعاً في محله القانوني ، ولذا يجب إخراج الدولة من المحاكمة .

### خلاصة الحل الذي سيقرره مجلس شوري الدولة في المراجعة الأولى

برأينا ، سيقرر مجلس شوري الدولة :

- إعلان صلاحيته للنظر في المراجعة .
- إخراج الدولة من المحاكمة .

### ٢ - بالنسبة للمراجعة الثانية :

### في صلاحية مجلس شوري الدولة

- بما أن المستدعون تقدموا بمراجعة أمام مجلس شوري الدولة يطلبون فيها إبطال قرار مصلحة مياه لبنان الشمالي المتضمن إجراء تعديلات في الملاك الفني في المصلحة المذكورة .
- وبما أن مصلحة مياه لبنان الشمالي المستدعى بوجهها تطلب رد المراجعة لعدم صلاحية مجلس شوري الدولة للنظر في المنازعات الناشئة بينها كمؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري وبين المستخدمين لديها .
- وبما أنه ينبغي معرفة ما إذا كان مجلس شوري الدولة مختصاً للنظر في المراجعة الحاضرة .
- وبما أن اجتهاد القضاء الإداري ، لاسيما اجتهاد مجلس شوري الدولة ، مستقر على اعتبار أنه إذا كان القضاء العدلي هو المختص في النظر بالمنازعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسات العامة الصناعية والتجارية ومستخدميها ، باستثناء المسؤول الأول عن إدارة جميع دوائرها والمحاسب العام عند الاقتضاء ، فإن مجلس شوري الدولة يحفظ صلاحيته للنظر بالمنازعات المتعلقة بالتدابير أو القرارات التنظيمية التي تتخذها المؤسسات العامة ، وإن كانت ذات طابع استثماري ، في إطار تنظيمها للمرفق العام الذي تتولاه ، وذلك سواء تعلقت هذه التدابير بالمستخدمين لديها<sup>29</sup> أو بالمنفعين من خدماتها<sup>30</sup> .
- وبما أنه يستفاد من هذا الاجتهاد أن صلاحية القضاء العدلي ، وتحديدًا مجالس العمل التحكيمية ، تنحصر بالمنازعات ذات الطابع الشخصي ، أي بالقرارات الفردية الصادرة عن المؤسسة العامة الصناعية أو

29 م.ش.د.، قرار رقم ١٠، تاريخ ٢٦/١/١٩٧١، م.ز.م. / مصلحة مياه بيروت، م.إ.م.، ١٩٧١، ص ٩٢.

30 م.ش.د.، قرار رقم ٥٢٩، تاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٢، ر.و.ش.م. / مؤسسة كهرباء لبنان، م.ق.إ.م.، ١٧٥٥، ٢٠٠٥، ص ٨٣٨-٨٣٩.

التجارية والتي تؤثر في المركز القانوني للمستخدم . أما المنازعات المتعلقة بالأعمال التنظيمية فتبقى خاضعة للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري .

• وبما أنه يتبين من وقائع المسألة المطروحة أن النزاع بين المستخدمين المستدعين و مصلحة مياه لبنان الشمالي ذات الطابع الاستثماري يتعلق بطلب إبطال القرار الصادر عن المصلحة المذكورة والمتضمن إجراء تعديلات في الملاك الفني لديها .

وبما أن القرار المطعون فيه يدخل في عداد التدابير الإدارية ذات الطابع التنظيمي ، أي من القرارات التنظيمية التي تخرج عن صلاحية القضاء العدلي وتبقى من اختصاص القضاء الإداري .

• وبما أنه ينبغي تبعاً لما تقدم ردّ إدلاء المصلحة المستدعى بوجهها لعدم صحته واعتبار مجلس شوري الدولة مختصاً في النظر بالمراجعة الحاضرة .

### في أحقية مصلحة مياه لبنان الشمالي بإجراء تعديلات في ملاكها الفني

• بما أن المستدعون يطلبون إبطال قرار المستدعى بوجهها ، المتضمن إجراء تعديلات في ملاكها الفني ، لعدم أحقيتها في اتخاذ هكذا قرار نتج عنه فقداً لهم لوظائفهم وبمسّ بالتالي بحقوقهم المكتسبة .

وبما أن مصلحة مياه لبنان الشمالي تدلي بأنه يحق لها اتخاذ قرارها المطعون فيه ، والذي صدر بهدف تطوير تنظيم المرفق العام الذي تديره تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة .

• وبما انه يجب البحث في مدى حق الإدارة في تعديل وتطوير انظمتها الإدارية وما اذا كان يحق للمستخدمين لديها الاعتراض على ذلك .

• وبما ان العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار أن المرافق العامة ، سواء كانت ذات طابع إداري أو استثماري وأياً كان أسلوب إدارتها ، تخضع لمبادئ تشكّل جوهر فكرة المرفق العام ، وأهم هذه المبادئ : مبدأ المساواة امام المرفق العام ، مبدأ استمرارية المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق العام للتبدّل أو التحوّل أو التطوير بما يتلاءم وتطورّ الحاجات العامة .

وبما أنه وفقاً لمبدأ قابلية المرفق العام للتحوّل أو التطوير يحقّ للإدارة أن تعدّل قواعد تنظيم وسير عمل المرفق العام الذي تديره استجابةً لمقتضيات المصلحة العامة ، ومن أجل جعله قادراً على تحقيق اهدافه بأفضل الطرق وعلى التكيّف مع تغيّر وتطور حاجات العموم ، وذلك دون ان يكون ثمة عوائق قانونية تمنع الادارة من تطبيقه . ويترتب على المبدأ المذكور عدم أحقية المنتفعين من خدمات المرفق العام وكذلك العاملين لديه الإدلاء بأي حق مكتسب ناشئ عن النظام السابق . علماً أنه إذا كان يحق الإدارة تعديل انظمة المرفق العام ، فإنها تبقى ملزمة باحترام مبدأ المشروعية الإدارية . ما يعني أن حقها في تعديل وتطوير نظام

المرفق العام يخضع لرقابة القضاء الإداري لمنعها من التعسف في استعمال حقها (ملاحظة : إن إشكالية قانونية القرار المطعون فيه غير مطروحة في هذه المسألة) .

- وبما أنه يتبين من وقائع المسألة المطروحة أن مصلحة مياه لبنان الشمالي هي مؤسسة عامة تتولى إدارة مرفق عام ، وبالتالي يحق لها إجراء التعديلات التي تراها مناسبة ، في الملاك الفني او الإداري ، لتحقيق المصلحة العامة المناطة بها ؛ وبالمقابل لا يحق للمستدعين ، وهم من المستخدمين لديها ، الاعتراض على تلك التعديلات والادلاء بحقوق اكتسبوها في ظل الأحكام القانونية السابقة .
- وبما انه ينبغي على ما تقدم ردّ ادعاء المستدعين لعدم صحته وإعلان حق مصلحة مياه لبنان الشمالي المستدعى بوجهها في اتخاذ القرار المطعون فيه .

### خلاصة ما سيقدره مجلس شوري الدولة في المراجعة الثانية

برأينا ، سيقدر مجلس شوري الدولة :

- إعلان صلاحيته للنظر في المراجعة .
- إعلان حق مصلحة مياه لبنان الشمالي في إجراء تعديلات في ملاكها الفني عملاً بمبدأ قابلية المرفق العام للتبديل أو التطوير .

**ثانياً - في الحلّ الذي سيقدره مجلس شوري الدولة بشأن صلاحيته للنظر في المراجعة في الحالتين الآتيتين :**

هل يعتبر مجلس شوري الدولة صالحاً للنظر في المراجعة في حال حصول نزاع بين مصلحة مياه لبنان الشمالي وأحد المشتركين في مياها حول توجب بدلات الاشتراك؟

- عملاً باجتهاد مجلس شوري الدولة الثابت ، إن جميع المنازعات ذات الطابع الشخصي أو الفردي التي تنشأ بين المؤسسات العامة الصناعية والتجارية والمنتفعين من خدماتها ، والتي تدور حول الانتفاع من الخدمات ، تدخل في اختصاص القضاء العدلي<sup>31</sup> . بالمقابل يمكن لهؤلاء المنتفعين أن يطعنوا أمام القضاء الإداري بالتدابير التنظيمية التي تتخذها المؤسسة العامة الصناعية والتجارية ( مثال التدبير الذي يحدد سعر او قيمة تعرفه المياه الواجب فرضه على المشتركين) .

حيث يعتبر الفقه<sup>32</sup> والاجتهاد<sup>33</sup> أنّ علاقة المشترك أو المنتفع L'usager بالمؤسسة العامة ذات الصفة التجارية والصناعية هي ، من حيث المبدأ ، علاقة تعاقدية يرعاها القانون الخاص ؛ وهذا يعني ان عقد الاشتراك بخدمات مثل هذه المؤسسات العامة يُعتبر من العقود الخاصة . كما استقرا على اعتبار هذا العقد عقداً خاصاً حتى ولو

31 م.ش.د.، قرار رقم ١٧٢، تاريخ ١٢/٢٠٠٣، سبق ذكره، ص ٣٣٠، رقم ١٠٧، تاريخ ١٤/١١/٢٠٠٦، م.ع.م./ الدولة، م.ق.إ.، عدد ٢٣٣، ٢٠١٢، ص ٢٨٥.

32 د. يوسف سعدالله الحوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ٥٨٧.

33 م.ش.د.، قرار رقم ٥٢٩، تاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٢، سبق ذكره، ص ٨٣٨.

تضمّن بنوداً خارقة أو غير مألوفة في القانون العادي . وبالتالي تخضع المنازعات المتعلقة به لاختصاص القضاء العدلي .

هذا وقد توسّع كلٌّ من الفقه والاجتهاد في تحديد مفهوم المنتفع من خدمات المؤسسة العامة الصناعية والتجارية ( أو المشترك لديها) فاعتبرا أن صفة "المنتفع" تشمل أيضاً الشخص الذي يستفيد من خدمات المؤسسة المذكورة حتى ولو كان في وضع غير شرعي او "يتصرف تصرف المنتفع الظاهر" . ويترتب على ذلك أن صفة المنتفع ليست مرتبطة دائماً بوجود علاقة تعاقدية بين المرفق العام الصناعي والتجاري والمستفيد من خدماته ، والذي يُصنّف في خانة الزبائن<sup>34</sup> .

- وعليه ففي حال حصول نزاع بين مصلحة مياه لبنان الشمالي وأحد المشتريين ركين لديها حول توجب بدلات الاشتراك ، يعود أمر النظر فيه للقضاء العدلي باعتبار أن المشترك هو في مركز قانوني شخصي إزاء المصلحة المذكورة وان علاقته بها هي علاقة تعاقدية يراها القانون الخاص حتى ولو تضمن عقد اشتراكه بنوداً خارقة .
  - وتأسيساً على ما تقدم ، فإن مجلس شوري الدولة سيردّ المراجعة لعدم صلاحيته للنظر فيها .
- هل يعتبر مجلس شوري الدولة مختصاً للنظر في المراجعة في حال حصول نزاع بين مصلحة مياه لبنان الشمالي وملتزم تقديم المواد لها حول تنفيذ العقد المبرم بينهما والمتضمن بنوداً غير مألوفة في القانون العادي؟

• إن الفقه والاجتهاد مستقران على اعتبار أن المنازعات ، ذات الطابع التعاقدية ، التي تنشأ بين المؤسسات العامة الصناعية والتجارية والمتعاقدين معها ، من غير المنتفعين من خدماتها وغير العاملين لديها ، تخضع لاختصاص القضاء العدلي ، إذا كان العقد خاصاً ، ولإختصاص القضاء الإداري إذا كان العقد إدارياً<sup>35</sup> . ويكون العقد إدارياً هنا إذا تضمّن بنوداً خارقة غير مألوفة في عقود القانون الخاص (كأن يتضمن العقد بنوداً يجيز التنفيذ بالأمانة) ، أو إذا كان موضوعها إشراك المتعاقد مع المؤسسة العامة الصناعية والتجارية مباشرة في تنفيذ المرفق العام الذي تتولاه هذه المؤسسة (كما في حالة التزام أشغال عامة) .

- بالتالي فإن النزاع الجاري بين مصلحة مياه لبنان الشمالي وملتزم تقديم مواد لها ، حول تنفيذ العقد المبرم بينهما والمتضمن بنوداً غير مألوفة في القانون العادي ، يكون من اختصاص القضاء الإداري لأن العقد المبرم بينهما يدخل في فئة العقود الإدارية (بسبب وجود شخص قانوني عام ، وهو مصلحة مياه لبنان الشمالي ؛ ولتعلق موضوع العقد بتحقيق وتسيير مرفق عام ؛ ولتضمن العقد بنوداً خارقة) .
- لذلك فإن مجلس شوري الدولة سيعتبر نفسه صالحاً للنظر في المراجعة .

34 م.ش.د.، قرار رقم ٥٢٩، تاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٢، سبق ذكره، ص ٨٣٩-٨٤٣.

35 أنظر: د. ألبرت سرحان، القاضي يوسف الجميل والقاضي زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص ٢٠٩؛ د. يوسف سعدالله الحوري، المرافق العامة وحقوق الإنسان، مرجع

سابق، ص ٥٩٣.

## نماذج للحلّ

علّق على ما يلي :

- الشغل العام هو شغل ذو نفع عام يُنفَّذ على مال منقول ودائماً لحساب شخص قانوني عام .
- يُعين مَفوَّض الحكومة لدى المؤسسات العامة ، الخاضعة لأحكام المرسوم ٤٥١٧ / ١٩٧٢ ، بمرسوم بناء على اقتراح سلطة الوصاية من خارج ملاك الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات . ويمكن أن يُعين في أكثر من مؤسسة عامة .
- إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ( المنظمة بالقانون ٤٨ تاريخ ٧ أيلول ٢٠١٧ ) هي عقد بين الدولة وأحد الأفراد ، بموجبه يساهم هذا الأخير في تمويل وإدارة مشروع ذي نفع عام لمدة لا تتجاوز ٥٩ عاماً ، ولا يستفيد من امتيازات القانون العام .
- يحق للإدارة المستملكة ، في الاستملاك العادي والاستملاك الناتج عن تخطيط ، اقتطاع ربع مساحة العقار مجاناً بهدف إنشاء الطرق والمساحات العامة أو لأجل إنشاء مطمر للنفايات أو حديقة عامة . وتطبق قاعدة الربع المجاني على الأرض والمباني والمغروسات .
- يعين كل من المحتسب ومراقب عقد النفقات في المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم ٤٥١٧/٧٢ ، بقرار من المدير العام بعد استطلاع رأي كل من ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية .
- لا يوجد مرفق عام دون غاية النفع العام . وعليه ، ان جميع المرافق العامة ، الادارية والصناعية والتجارية ، لا تتوخى الربح وتعمل بشكل مجاني .
- تعتبر جميع المرافق العامة قابلة للخصخصة ، وخصخصة المرافق العامة تتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، وتؤدي إلى نقل ملكيتها كلياً إلى القطاع الخاص .
- تعتبر شركة الاقتصاد المختلط التي تدير مرفقاً عاماً من أشخاص القانون العام ، لاسيما وأن الشخص العام يساهم دائماً بأغلبية رأسمالها .
- تخضع لصلاحيه القضاء الإداري جميع منازعات المؤسسة العامة الادارية مع العاملين لديها ، أو مع المنتفعين من خدماتها ، أو مع الغير ، وذلك دون أي استثناء .
- يُعين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في المؤسسة العامة ، الخاضعة لأحكام المرسوم ٤٥١٧/٧٢ ، من خارج ملاك الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات شرط حيازتهم إجازة جامعية معترف بها . ويتم تعيينهم بمرسوم عادي بعد موافقة سلطة الوصاية .

## المراجع

- مجلة القضاء الإداري في لبنان ، مجلة تصدر عن مجلس شورى الدولة .
- قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني المنشورة على الموقع التالي : [www.legiliban.ul.lb](http://www.legiliban.ul.lb)
- د . يوسف سعد الله الخوري ، مجموعة القانون الإداري- الجزء الأول : المرافق العامة وحقوق الإنسان ، لا ناشر ، لبنان ، ١٩٩٩ .
- د . ألبرت سرحان ، القاضي يوسف الجميل ، القاضي زياد أيوب ، القانون الإداري الخاص ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- د . هيام مرّوة ، د . طارق المجذوب ، الوجيز في القانون الإداري الخاص ، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٥ .
- د . محمود أحمد سيف الدين ، محاضرات في قانون المرفق العام ، محاضرات ألقيت على طلاب السنة الثالثة حقوق - كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية / الفرع الأول ، ٢٠١٩ - ٢٠٢٠ .

## فهرس

٢	توطئة
٣	التمرين الأول: مفهوم المرفق العام.
٦	التمرين الثاني: حول الأداة القانونية لإنشاء المرفق العام.
٩	التمرين الثالث: مدى سلطة السلطة العامة في إنشاء المرفق العام.
١٢	التمرين الرابع: حول شروط وآلية إنتداب المراقب المالي لدى المؤسسات العامة.
١٤	التمرين الخامس: حول شروط وآلية تعيين المدير العام في المؤسسة العامة.
١٦	التمرين السادس: حول القضاء المختص في النظر بالمنازعات بين المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والعمالين لديها أو مستخدميها.
١٨	التمرين السابع: حول صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في الطعن بقرار لجنة الاستملاك لاستئنافية.
٢٠	التمرين الثامن: حول كيفية إعلان المنفعة العامة وآثاره.
٢٣	التمرين التاسع: حول المصادرة: شروطها، موضوعها ومفاعيلها.
٢٥	التمرين العاشر: حول القضاء المختص للنظر بالنزاع المتعلق بالتعويض عن ضرر ناشئ عن أشغال عامة قامت بها مؤسسة عامة صناعية وتجارية، وبمنازعاتها مع العمالين لديها والمنتفعين من خدماتها.
٣٤	نماذج للحل
٣٥	المراجع
٣٦	فهرس