

بيان رأي رقم: ٢٠١٩/ب/١٣٤

تاريخ: ٢٠١٩/٧/٢٤

الموضوع: بيان الرأي في تطبيق قرار مجلس بلدية بيروت رقم ٣٧٢ تاريخ ٢٠١٩/٧/١٥

المرجع: كتابكم رقم ١٤٩٢٥ تاريخ ٢٠١٩/٧/١٧

بالإشارة إلى الموضوع والمرجع أعلاه، تبين ما يأتي:

أولاً: في الوقائع

إن شركة كيوسكات بيروت ش.م.ل. قد تقدمت بطلب تسجل في المصلحة الإدارية المشتركة تحت رقم ١٥١٣٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٩ ترمي من خلاله إلى الترخيص لها بتركيب كيوسكات عدد ١٩ مساحة كل منها ١١ م^٢ على الأملاك العامة أي بمساحة إجمالية تبلغ ٢٠٩ م^٢ على الكورنيش البحري الممتد من قبالة بيت المحترف وحتى نهاية جادة رفيق الحريري (الرملة البيضاء).

وأنه بعد دراسة الطلب من قبل المصالح المختصة، استحصلت الشركة على موافقة مبدئية من خلال توجيه الطلب إليها بموجب الكتاب رقم ١٥١٣٦ تاريخ ٢٠١٩/٦/٢٧ بتسديد الرسوم المتوجبة وذلك استناداً إلى قرار لجنة التخمين رقم ٧٨٧٢/ب تاريخ ٢٠١٩/١/٢٩.

وأن الشركة سددت الرسوم المطلوبة بموجب الإيصال رقم ١٠٤٣٣ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣ ثم استحصلت على الترخيص المطلوب بموجب قرار سعادة المحافظ رقم ٢٢٢٢/ب تاريخ ٢٠١٩/٧/٥.

بتاريخ ٢٠١٩/٧/١٥ صدر قرار المجلس البلدي رقم ٣٧٢ والذي طلب من المحافظ عدم إصدار أية تراخيص تتعارض مع تنظيم المدينة لا سيما التراخيص المتعلقة بإقامة كيوسكات على الكورنيش البحري. معللاً أن إنشاء كيوسكات على طول الكورنيش البحري وتأثيره على مظهر الكورنيش والمدينة والأمر يحتاج إلى دراسة وتنظيم وأن موضوع تركيز كيوسكات على الكورنيش البحري يدخل ضمن إطار أعمال تنظيم المدينة.

ثانياً: في القانون

إن الوقائع المذكورة تستوجب البحث في ثلاثة نقاط قانونية، طبيعة قرار المجلس البلدي وقوته الإلزامية، المرجع المختص للترخيص بإنشاء الكيوسكات، مدى ترتب حقوق للشركة طالبة الترخيص.

1- طبيعة قرار المجلس البلدي وقوته الإلزامية

إن قرار المجلس البلدي رقم ٣٧٢ تاريخ ٢٠١٩/٧/١٥ يتضمن الطلب إلى سعادة المحافظ عدم إصدار أي تراخيص تتعارض مع تنظيم المدينة لا سيما التراخيص المتعلقة بإقامة كيوسكات على الكورنيش البحري. إن منطوق هذا القرار يتضمن شقين، الأول عدم إصدار أي تراخيص تتعارض مع تنظيم المدينة لا سيما تراخيص إقامة كيوسكات على الكورنيش البحري.

وحيث تبين من البحث في المراسيم والأنظمة المرعية الإجراء في مدينة بيروت لم يتبين وجود أي نظام خاص بأصول الترخيص بإقامة الكيوسكات على الكورنيش البحري، كما أن إصدار هذا النظام يخضع لأصول خاصة أقرتها إحدى فقرات المادة ٤٩ من قانون البلديات التي نصت على أنه يدخل ضمن صلاحية المجلس البلدي: ".... وضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني ومع مراعاة أحكام قانون الاستملاك على ان تكون موافقة كل من التنظيم المدني والبلدية المعنية ملزمة لإقرار المشروع وفي حال اختلاف الرأي بين البلدية والتنظيم المدني يبت مجلس الوزراء بالموضوع بصورة نهائية. لذا وبغياب التنظيم الخاص فإن النصوص المرعية الإجراء هي: القرار التشريعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ (تحديد الأملاك العامة) لا سيما الفصل الثالث منه، القانون رقم ٦٠ تاريخ ١٢/٨/١٩٨٨ (الرسوم والعلاوات البلدية) لا سيما الفصل الرابع من الباب الأول.

وحيث أن المجلس البلدي بقراره المذكور قد استند إلى المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ التي تنص في فقرتها الثانية على أن: "للمجلس البلدي ان يعرب عن توصياته وأمانيه في سائر المواضيع ذات المصلحة البلدية ويبيدي ملاحظاته ومقترحاته فيما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي،

إن المجلس البلدي بخلاف هذا الإسناد القانوني يكون قد حدد القيمة القانونية لقراره، أي اعتبر هذا القرار بمثابة توصية موجهة لسعادة المحافظ. ومن المسلم به في الفقه الإداري أن التوصية ليس لها طابع الإلزام. وإن هذه التوصية الواردة في القرار ٢٠١٩/٣٧٢ تتضمن الطلب من سعادة المحافظ عدم الترخيص بإقامة كيوسكات على الكورنيش البحري. وبقراءة هذه التوصية وفق قواعد المشروعية المنصوص في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة، نجد أنها تدخل ضمن فئة الأعمال السلبية التي ترمي إلى وقف أو الامتناع عن تطبيق قوانين نافذة. أي أنه يخالف مخالفة صريحة للقوانين النافذة من خلال تعطيلها ومنع تطبيقها. ولهذا فإن سعادة المحافظ غير ملزم بالاستجابة لهذه التوصية المتضمنة الامتناع عن تطبيق قوانين مرعية الإجراء.

2- صلاحية الترخيص بإشغال أملاك عامة بلدية

حددت القوانين المرعية الإجراء المشار إليها في البند السابق للمرجع المختص بالترخيص بإشغال أملاك عامة بلدية، حيث نصّت المادة ١٦ من القرار التشريعي رقم ١٤٤/١٩٢٥ على أن: "تعطى اجازات الأشغال المؤقتة على الأملاك العمومية خاصة البلديات وفقاً للقوانين والشرائع المتعلقة بالبلديات. ونصّت المادة ٧٥ من قانون البلديات على أنه: "يجوز لرئيس السلطة التنفيذية ان يرخّص بالأشغال المؤقتة

كما نصّت المادة ٤٤ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية على أن: "يعطي الترخيص بالأشغال رئيس السلطة التنفيذية في البلدية في النطاق البلدي والقائم مقام أو المحافظ خارج النطاق البلدي".

ولما كان سعادة المحافظ هو المرجع المختص بالترخيص بإشغال أملاك عامة بلدية وتبعاً لذلك الترخيص بإنشاء كيوسكات، فإن هذه الصلاحية المقررة بموجب القانون لا يمكن بتوصية من المجلس البلدي منعه من ممارسة هذه الصلاحية.

3- إن قرار المجلس البلدي لا يسري بأثر رجعي

لما كان سعادة المحافظ قد أصدر قرار الترخيص لشركة كيوسكات بيروت تحت رقم ٢٢٢٢/ب تاريخ ٢٠١٩/٧/٥.

ثم بعد أيام صدر قرار المجلس البلدية بالتوصية بعدم إصدار أية تراخيص تتعارض مع تنظيم المدينة لا سيما التراخيص المتعلقة بإقامة كيوسكات على الكورنيش البحري.

إن هذا القرار لا يسري بأثر رجعي ولا يمكن أن تمتد آثاره إلى ترخيص سابق على صدوره. كما أن هذا القرار لا يتضمن الطلب من سعادة المحافظ الرجوع عن قرارات سبق له اتخاذها بتاريخ سابق لتاريخ صدور قرار المجلس البلدي.

فالقاعدة القانونية هي أمرٌ أو تكليفٌ بسلوكٍ معين، والتكليف أو الأمر لا يُتصور توجيهه إلى ما فات، وإنما إلى ما هو آتٍ، ففي الرجوع بالقاعدة القانونية إلى الماضي خروج عن المدى الزمني لسريانها، وليس له من حيث المبدأ ترتيب علاقات تمت في الماضي، لذا كان من المستحيل إعطاء النصوص التنظيمية مفعولاً رجعياً، فلا يمكن للسلطة الإدارية أن تعطي قراراتها مفعولاً رجعياً دون إجازة صريحة من المشرع" (م.ش. قرار رقم ١٢٠ تاريخ ١٩٥٨/٣/٦ اريتيه / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٥٨ ص ١٣٤)، ولا يجوز قانوناً للتدبير الإداري النافذ الذي يتسم بصفة العقوبة التأديبية أن يشمل حالات سابقة دون قيام نص قانوني صريح لجهة مفعوله الرجعي ولناحية شموله تلك الحالات. وإذا قضى القرار المطعون فيه بما يخالف قاعدة عدم رجعية القوانين والأنظمة فيكون مستوجباً للإبطال" (م.ش. قرار رقم ١٦١ تاريخ ١٩٦٣/١/٢٩ الزين / الدولة - المجموعة الإدارية ١٩٦٣ ص ١٤٩).

وحيث أنه يُمنع على السلطة الادارية ان تضمن قراراتها نصوصاً تنسحب بمفاعيلها الى تاريخ يسبق صدورها ووضعها موضع التنفيذ اي قبل تاريخ نشرها اذا كانت من القرارات التنظيمية، إلا إذا أجاز الرجعية نص تشريعي صريح، وان مخالفة هذا المبدأ تعرض القرار الاداري للإبطال (م.ش. قرار رقم ٢٠١٧/١٩٢-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٧/١١/٢١ جمعية مصارف لبنان ورفاقها/ الدولة).

لذا فإن قرار مجلس بلدية بيروت لا ينسحب على قرار الترخيص لشركة كيوسكات بيروت لكونه سابقاً زمنياً لقرار المجلس البلدي.

4- حق شركة كيوسكات بيروت بالمطالبة بالتعويض

إن من المبادئ العامة المستقرة في القانون العام، هو مبدأ حماية الثقة الشرعية، الذي بمقتضاه على الإدارة أن تحمي الإدارة للوضعية القانونية التي أنشأها قرارها الإداري، وهو نتيجة طبيعية لمبدأ الإستقرار القانوني منظوراً إليه من زاوية المصلحة المشروعة للفرقاء، ويطبّق هذا المبدأ حتى على الوعود التي لم تلتزم بها الإدارة، حيث نجد حكماً قديماً لمجلس الدولة الفرنسي رتب مسؤولية الإدارة الناشئة عن تغيير تصرفها بصورة غير مبررة، وقد أصاب هذا التصرف الثقة التي نالها المستدعي الذي يجب أن نحافظ على ثبات وضعيته التي وُجد فيها بصورة مشروعة.

Il y est depuis longtemps, mais discrètement illustré par la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des renseignements erronés et des promesses non tenues. Il l'a été aussi en fait par un arrêt ancien du conseil d'état reconnaissant la responsabilité de l'administration engagée par la brusquerie, non justifiée, d'un changement de son comportement ayant trompé la confiance que l'administré pouvait légitimement avoir quant à la stabilité de confiance légitime C.E.22 novembre 1929, Cie des mines de Sigüiri, Sirey 1930, III, p17 – Cité par Chapus, Droit administratif général tome I – 14^e édition 2000 p100 n°135

وكذلك فإن المجلس الدستوري اللبناني تحدّث عن الأمان التشريعي الذي يتطلب انتظام العلاقات القانونية في المجتمع بواسطة قوانين، تتقيد بالمبادئ والقواعد التي رسمها الدستور، كما يتطلب الثبات والاستقرار في التشريعات، عدم تغييرها وتعديل العلاقات القانونية التي أرسنها بشكل مفاجئ وسريع، يترك آثاراً سلبية على المجتمع والمواطنين، وأن الأمان التشريعي ركن أساسي في دولة القانون، وعنصر أساسي في تحقيق الانتظام العام والاستقرار وبعث الطمأنينة في النفوس.

م. د. قرار رقم ٢٠١٩/٢٠ تاريخ ٢٠١٩/٦/٣ الصادر في الطعن بالقانون المعجل رقم ١٢٩ الصادر بتاريخ ٣٠ نيسان ٢٠١٩.

ولما كانت شركة كيوسكات بيروت قد تقدمت منذ سنتين بطلب الاستحصال على رخصة وفق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وقد درست البلدية الطلب وانتهت كافة المراحل التنفيذية لإصدار القرار، ثم سددت الرسوم المطلوبة وصدر الترخيص وفق الأصول المرعية الإجراء.

إن كل هذه الوقائع تخلق ثقة شرعية للشركة وتستوجب الحفاظ على الاستقرار القانوني، وأنه إذا كان للشركة أن ترجع عن هذا الترخيص فإن هذا الرجوع يجب أن يكون مبرراً بالمصلحة العامة. وأن يكون مبنياً على أسبابٍ صحيحة تبرر هذا الرجوع.

وهذا ما قضى به مجلس شورى الدولة أنه إذا أدلت الإدارة أنها ألغت مرسوم إشغال قطعتي أرض من الأملاك العمومية لأن هذا الإشغال يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام في البلدة، فإذا تبين أن هذا السبب الذي يستند إليه المرسوم لا ينطبق على الواقع فيكون لذلك مستوجباً الإبطال (م.ش. قرار ١٢٧١ تاريخ ١٠/٧/١٩٦٧، مصطفى مراد/ الدولة، م.إ. ١٩٦٧ ص ٢١٠).

وحيث أن طلب المجلس البلدي من سعادة المحافظ إلغاء الترخيص مبني على سبب أن هذا الترخيص يتعارض مع تنظيم مدينة بيروت، وحيث أن هذا السبب غير صحيح لعدم وجود تنظيم يمنع هذا النوع من التراخيص. فإن قرار إلغاء الترخيص سيكون عرضة للإبطال أمام مجلس شورى الدولة وللمطالبة بالتعويض في حال لحق بالشركة أضرار نتيجة إلغاء هذا الترخيص.

ونذكر حيثيات من حكم صادر عن مجلس شورى الدولة تفيد هذا المعنى:

"بما أن الشركة المستدعية استحصلت بموجب المرسوم رقم ٤٣١٨ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٠ على ترخيص من وزارة الاتصالات بإقامة وإدارة واستثمار شبكة خاصة لتبادل المعلومات (Data Transmission Network) .

وبما أن المستدعى بوجهها الدولة - وبناء على اقتراح وزير الاتصالات - الغت المراسيم العشرة المشار إليها أعلاه وذلك بموجب المرسوم رقم ٦١٠٥ تاريخ ٣٠/٨/٢٠٠١.

وبما أن الشركة المستدعية تقدمت لدى هذا المجلس بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠١ بمراجعة إبطال ضد المرسوم رقم ٢٠٠١/٦١٠٥ سُجِّلت برقم ٢٠٠١/١٠٣٩٤، وقد اقترنت بالقرار النهائي رقم ٢٥/٤٢٥-٢٠٠٣ الذي صدر بتاريخ ١٠/٤/٢٠٠٣ قاضياً بإبطال المرسوم المذكور جزئياً لجهة الغائه المرسوم رقم ٤٣١٨ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٠ والمتعلق بالمستدعية.

وبما أن ثبوت مسألة عدم مشروعية عمل إداري ما من قبل القضاء الإداري تُفسَّر على أن الإدارة مصدرّة هذا العمل ارتكبت خطأً (une faute) حين اتخاذه وبالتالي هو باطلٌ منذ تاريخ صدوره. وبما أن إرتكاب الإدارة خطأً معيّنًا سواء كان مقصوداً أو عن غير قصد يُرتَّب عليها في المبدأ مسؤولية السلطة العامة تجاه الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين لَحِقَ بهم ضررٌ مباشرٌ من جراء هذا العمل الإداري الخاطيء واللاشرعي الذي اتَّخذته الإدارة.

وانتهى هذا الحكم بفقرته الحكمية إلى إبطال القرار الضمني بالرفض وإلزام المستدعي بوجهها بأن تدفع للمستدعية مبلغاً وقدره /\$1,300,000 مليون وثلاثماية ألف دولار أميركي مع فائدة نسبتها ٤% تبدأ من تاريخ اصدار هذا القرار وحتى الدفع الفعلي، وذلك بسبب الأضرار التي لحقت بها جراء الإبطال الجزئي للمرسوم رقم ٢٠٠١/٦١٠٥ الذي كان قد الغى الرخصة الممنوحة لها بموجب المرسوم رقم ٢٠٠٠/٤٥١٨.

م.ش. قرار رقم ٢٠١٠/٨٠٦-٢٠١١ تاريخ ٢٠١١/٦/٢٩ شركة ويفز ش.م.ل./ الدولة

ولما كان سعادة المحافظ ملزم بذكر السبب الذي يدفعه إلى إلغاء الترخيص تنفيذاً لقانون حق الوصول للمعلومات رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ حيث نصّت المادة ١٠ من هذا القانون على ما يأتي: "حق الوصول الى أسباب القرارات الادارية: ان الاشخاص الطبيعيين او المعنويين لهم حق بالوصول الى الأسباب التي دفعت الادارة الى اتخاذ القرارات الادارية غير التنظيمية التي تمس حقوقهم".

كما نصّت المادة ١١ على ما يأتي: شروط التعليل:

على الادارة أن تعلل القرارات الادارية غير التنظيمية، تحت طائلة الإبطال، على الوجه الآتي:

١- أن يكون التعليل خطياً.

٢- أن يتضمن الحثيات القانونية والواقعية التي تشكل مرتكز القرار.

٣- أن يكون موقعاً من قبل المرجع الذي أصدره، وأن يذكر فيه اسم موقعه وتاريخ توقيعه.

بحسب هذه النصوص فإن الإدارة العامة فقدت كل إمكانية لإصدار قرارٍ خالٍ من التعليل وفق ما أوجبه القانون، أي ذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي ارتكز إليها القرار.

ولما كان سعادة المحافظ ملزم بذكر السبب الذي دفعه إلى إلغاء الترخيص، وأن مجرد ذكر السبب فإنه سيقع تحت رقابة مجلس شورى الدولة للتحقق من صحته. لذا فإذا استند قرار الإلغاء إلى توصية المجلس البلدي، فإن هذا القرار سيكون عرضةً للإبطال أمام مجلس شورى الدولة.

استناداً لما تقدّم، أخلص لما يأتي:

- 1- إن الترخيص الممنوح لشركة كيوسكات بيروت هو سابق لصدور قرار المجلس البلدية ولا يمكن الاستناد إلى قرار المجلس البلدي من أجل إلغاء الترخيص عملاً بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.
- 2- إن الترخيص قد صدر وفق الأصول القانونية بدون تجاوز، وإذا كان للإدارة الرجوع عن الترخيص، فإن هذا الرجوع يجب أن يكون معللاً ومبيناً على اعتبارات سليمة ذلك تطبيقاً للقانون رقم ٢٠١٧/٢٨.
- 3- إن عدم مشروعية إلغاء الترخيص سيدفع الشركة إلى التقدم بمراجعة تعويض عن الأضرار اللاحقة بها.

هذا ما تبين أرفعه لسيادتكم لاتخاذ ما ترونه مناسباً.

محامي بلدية بيروت



د. عصام نعمة إسماعيل